

### Экономика Омской области: Часть 2

Kaluzhsky, Mikhail

Preprint / Preprint

Monographie / monograph

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kaluzhsky, M. (1999). *Экономика Омской области: Часть 2*. Moscow: Omsk State Agrarian University; Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences RAN, INION. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-430919>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Free Digital Peer Publishing Licence zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den DiPP-Lizenzen finden Sie hier:  
<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

#### Terms of use:

This document is made available under a Free Digital Peer Publishing Licence. For more Information see:  
<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ РФ**  
**Омский государственный аграрный университет**

М.Л.Калужский

ББК 65.01 (2Р-40м) я73  
УДК 33 (571.13) (075)

**ЭКОНОМИКА ОМСКОЙ ОБЛАСТИ**  
**Часть 2.**

**ОМСК 1999**

**СОДЕРЖАНИЕ:**

<b>Глава V. Экономическая инфраструктура Омской области</b>	<b>3</b>
§ 1. Региональные интеграционные процессы	3
§ 2. Средства массовой информации	11
§ 3. Связь, коммуникации, информационные сети	20
§ 4. Подготовка и переподготовка кадров	29
§ 5. Страховая деятельность	37
<b>Глава VI. Бюджетные отношения в Омской области</b>	<b>47</b>
§ 1. Налоговая система Российской Федерации	47
§ 2. Региональная налоговая политика	55
§ 3. Региональная бюджетная политика	63
§ 4. Формирование регионального бюджета	71
§ 5. Формирование местных бюджетов	79
§ 6. Органы финансового контроля	88
<b>Глава VII. Региональные финансы Омской области</b>	<b>97</b>
§ 1. Структура региональных финансов	97
§ 2. Рынок ценных бумаг	105
§ 3. Региональные ценные бумаги	113
§ 4. Банковская система	121
§ 5. Финансы предприятий	130
§ 6. Финансы населения	139
<b>Глава VIII. Социально-экономическая политика в Омской области</b>	<b>148</b>
§ 1. Ценовая политика и ценообразование	148
§ 2. Основные направления социальной политики	155
§ 3. Социальная инфраструктура	164
§ 4. Жилищная политика	173
§ 5. Система здравоохранения	180
§ 6. Система пенсионного обеспечения	189
§ 7. Торговая инфраструктура	198
<b>Глава IX. Институциональные преобразования в Омской области</b>	<b>208</b>
§ 1. Управление собственностью	208
§ 2. Институциональная политика	216
§ 3. Приватизация государственной и муниципальной собственности	225
§ 4. Дорожное строительство	233
§ 5. Землепользование и землеустройство	241
§ 6. Плата за природопользование	250
§ 7. Недропользование	259
<b>Приложение</b>	<b>268</b>
<b>Библиографический список:</b>	<b>272</b>

## Глава V. Экономическая инфраструктура Омской области

### § 1. Региональные интеграционные процессы

Межрегиональные отношения в сфере экономики, культуры и науки существуют столько же, сколько существует административно-территориальное деление государства. Иначе говоря, в процессе государственных отношений всегда имеют место и межрегиональные связи. Формы этих связей видоизменялись в зависимости от форм и методов управления государством. До 1990 года межрегиональные связи строились на основе кооперированных поставок, обмена продукцией и технологиями при полном централизованном планировании взаимоотношений. И надо сказать, что в условиях военного времени и послевоенного становления разрушенного народного хозяйства это себя оправдало и дало ощутимые результаты.

Как результат, в конце 60-х и начале 70-х годов наша страна по темпам роста объема валовой продукции, национального дохода и производительности труда опережала практически все развитые страны мира. В середине 80-х годов обострился вопрос о дальнейшем пути развития государства, что, в конце концов, привело к распаду могущественного государства, потере внешних рынков сбыта, развалу межрегиональных связей и обвальному ухудшению жизни основной части населения. Еще до официального роспуска СССР многие руководители регионов интуитивно почувствовали грозящую опасность для экономики. Вот почему в 1989-90 гг. по инициативе регионов начали проводиться консультации, совещания и встречи на уровне местных властей, региональных экономистов, ученых и руководителей предприятий. Это было вызвано постепенным смещением центра тяжести экономической и политической реформы на региональный уровень.

Практически одновременно в России стали объединяться регионы для смягчения негативного влияния экономического кризиса, снижения социальной напряженности, усиления межрегиональной интеграции и создания своеобразного буфера в отношениях с федеральным центром. Современная экономическая политика межрегиональных ассоциаций и органов местного самоуправления отличается от политики регионов лишь полномочиями и возможностями. Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия объединяют усилия субъектов Федерации отдельных регионов (как правило, одного-двух крупных экономических районов) с целью вывода их экономики из кризиса, адаптации к новым социально-экономическим условиям.

#### **Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия**

В настоящее время в России действуют восемь межрегиональных ассоциаций:

- 1) "Северо-Запад" (г. Санкт-Петербург, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Мурманская, Новгородская, Псковская области, республики Карелия и Коми, Ненецкий АО);
- 2) ассоциация областей Центральной России (г. Москва, Брянская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Калининградская, Костромская, Московская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская, Ярославская области);
- 3) "Черноземье" (Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Орловская, Тамбовская области);
- 4) "Большая Волга" (Астраханская, Волгоградская, Кировская, Нижегородская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области, республики Калмыкия и Татарстан);
- 5) ассоциация регионов Северного Кавказа (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область, республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия);
- 6) "Большой Урал" (Курганская, Оренбургская, Пермская, Свердловская, Тюменская\*, Челябинская области, республики Башкортостан и Удмуртия, Коми-Пермяцкий АО)
- 7) "Сибирское Соглашение" (Алтайский и Красноярский края, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская, Читинская области, республики Алтай, Бурятия\*, Тува, Агинский Бурятский, Таймырский, Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий АО)

8) ассоциация регионов Дальнего Востока и Забайкалья (Приморский и Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская, Сахалинская, Читинская\* области, республики Бурятия\*, Саха (Якутия), Еврейская АО, Чукотский и Корякский АО)

\* входят одновременно в состав 2-х ассоциаций

Наибольшую активность в своих регионах проявляют "Сибирское Соглашение", "Черноземье", ассоциация регионов Дальнего Востока и Забайкалья, "Большая Волга". Ассоциации хорошо представляют специфику территорий и их потребности в инвестициях, что дает возможность искать и находить свободные средства как внутри региона, так и за его пределами. Во многих случаях ассоциации более эффективно, чем отдельные субъекты Федерации, лоббируют интересы регионов на федеральном уровне. Так, во многом благодаря деятельности ассоциаций приняты федеральные программы развития Центральной России, Дальнего Востока и Забайкалья.

Огромное значение играют межрегиональные ассоциации и в процессе привлечения крупных внешних инвестиций. Для инвестора, вкладывающего капитал в региональную экономическую инфраструктуру, ассоциации представляют интерес по двум основным причинам:

Участники ассоциаций нередко мобилизуют финансовые ресурсы для поддержки приоритетных программ развития территорий. Инвестор может рассчитывать на дополнительное финансирование со стороны участников ассоциации, если ему удастся убедить их в быстрой окупаемости проекта и его перспективности для региона. Приоритеты региональных властей: сокращение расходов, увеличение доходов бюджетов и развитие местной инфраструктуры. Особенно важно это для проектов межрегионального значения.

В руководство ассоциации входят, как правило, высшие должностные лица исполнительной и представительной власти регионов-участников (главы администраций и т.п.). Контакты с руководством, поддержка проекта местной администрацией могут сыграть положительную роль на различных стадиях осуществления инвестиционных проектов, даже если ассоциация не будет принимать непосредственного участия в них.

Сегодня наиболее крупные инвестиции в экономическое развитие российских регионов поступают через региональные фонды Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Эти фонды представляют интересы и осуществляют вложение средств на территории конкретных регионов, одновременно осуществляя контроль за их использованием и своевременным возвратом. Деятельность таких фондов невозможна вне тесного взаимодействия с региональными и внерегиональными властями.

#### **Региональные фонды венчурного<sup>1</sup> капитала на территории России**

<b>Местоположение</b>	<b>Зона деятельности</b>	<b>Инвестор</b>	<b>Управляющая компания</b>
Смоленск	Смоленская область	Европейский Союз	Siparex
Екатеринбург	Челябинская, Пермская и Свердловская области	Европейский Союз	Fleming Investments Ltd.
Санкт-Петербург	Санкт-Петербург и Ленинградская область	Германия	CPC Capital Partners Consulting GmbH
Хабаровск	Восточная Сибирь и Дальний Восток	Япония	Daiwa Institute of Research
Волгоград	Самарская, Саратовская и Волгоградская области	США	George Anson (Partner), Rathleen Bacon (associate), Hancjck International Private Equity Ltd.
Черноземье	Белгородская, Курская, Липецкая, Тамбовская и	Европейский Союз	Нет данных

<sup>1</sup> Венчурный – т.е. рискованный

Владимир	Воронежская области		
	Владимирская, Ивановская и Ярославская области	Германия	Deutsche Handelsbank
Северо-Запад	Карелия, Архангельская и Мурманская области	Финляндия, Норвегия, Швеция	Нет данных
Юг	Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область	Франция	Siporex
Западный регион	Новгородская, Псковская и Тверская области	Италия	"Софипа" и "Иритек"
Западная Сибирь	Алтайский край. Новосибирская и Кемеровская области	Европейский Союз	Нет данных

Источник: CD-ROM "Регионы России".

**Межрегиональная ассоциация "Сибирское соглашение" (МАСС).** Распад межреспубликанских связей и резкое снижение централизации управления экономикой потребовали поиска путей региональной интеграции сибирских территорий. Поэтому в ноябре 1990 года в г. Кемерово руководители ряда сибирских территорий пришли к выводу, что пора создать некое объединение, координирующее усилия региональных властей с целью более эффективного использования природного и промышленного потенциала Сибири и решения социальных вопросов. В течение первых месяцев существования к группе энтузиастов межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" присоединились несколько сибирских регионов. В июле 1992 года в г. Улан-Удэ на очередном Совете были приняты уставные документы, а в январе 1993 года ассоциация была зарегистрирована в Министерстве юстиции России, получив первой из региональных экономических объединений государственный статус.

Причем, если вначале деятельность ассоциации носила заявочный характер, т.е. рассматривались вопросы, вносимые по инициативе отдельных территорий, то в настоящее время уже отработан четкий механизм рассмотрения вопросов, их принятия и реализации. Формирование Координационных советов по отдельным направлениям помогло систематизировать работу, расширить сферу деятельности ассоциации и придать этой работе прикладной характер.

Если вначале вырабатывались подходы и рекомендации, то затем они стали воплощаться в реальных делах. Создание производственных межрегиональных структур (корпорация "Агросиб", компания "Сибфарм"), формирование сибирских программ ("Продовольственный рынок", "Сибирский лен", "Сибирский торф", "Здоровье населения Сибири", "Материнство и детство", "Культура Сибири" и т.д.), проведение конференций, семинаров, выставок, спортивных и культурных мероприятий - вот лишь небольшой перечень работы МА "Сибирское соглашение" по поручению территорий.

В настоящее время работа ассоциации включает создание программ и структур не только внутри межрегиональных организаций, но и между ними. Это прямой выход на новые формы сотрудничества, как со странами СНГ, так и дальним зарубежьем. Примером тому служит программа "СибВПКнефтегаз-2000", международные выставки, в т.ч. "Выставка военной техники и вооружений" и разработанный проект Федеральной целевой программы социально-экономического развития Сибири до 2005 года - ФЦП "Сибирь". По инициативе Омской области предложено преобразовать МА "Сибирское соглашение" в "Сибирское экономическое сообщество". Уральская ассоциация также ведет работу по преобразованию в Уральский экономический Союз. Для осуществления деятельности создаются Совет, Межпарламентское Собрание и Исполнительный комитет.

В рамках ФЦП "Сибирь" продолжается работа по формированию долгосрочных межрегиональных отраслевых программ - таких, например, как "Транспорт Сибири" и др. И, в том числе, программа реконструкции Транссиба, которая станет общегосударственной программой и будет реализовываться совместно с ассоциациями "Дальний Восток" и "Большой Урал". Опыт работы по созданию концепции "Здоровье населения Сибири", программы "Материнство и детство", программы "Культура Сибири" подсказал выход на новую программу под условным названием "Семья". Продолжаются межрегиональные связи и на уровне ассоциаций. Формы такого сотрудничества включают :

- ☞ совместные межрегиональные совещания и конференции;
- ☞ участие в работе заседаний Советов других ассоциаций;
- ☞ разработка межрегиональных программ;
- ☞ создание финансово-промышленных групп, корпораций, компаний и организаций;
- ☞ обмен информацией по рассматриваемым проблемам и т.д.

Продолжают укрепляться связи с федеральными органами государственной власти. В настоящее время ни один документ, касающийся социально-экономического развития регионов не принимается без участия межрегиональных ассоциаций. Основные задачи такого взаимодействия подразумевают:

- ☞ согласование позиций при осуществлении федеральным центром региональной политики;
- ☞ объединение усилий по оптимальному разграничению предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами;
- ☞ осуществление совместных мер по обеспечению принципа равноправия субъектов РФ между собой и в отношениях с федеральными органами власти с учетом особенностей территорий;
- ☞ участие в нормотворческой деятельности федеральных органов государственной власти;
- ☞ развитие вертикальной инфраструктуры и укрепление правовых основ деятельности местного самоуправления.

Однако интеграционные процессы происходят не только на уровне субъектов Федерации, но и на уровне городов, органов местного самоуправления и даже отдельных предприятий. Все эти объединения представляют интересы своих членов и решают свои специфические задачи. Если говорить о межрегиональных ассоциациях, объединяющих органы местного (прежде всего городского) самоуправления, играющих заметную роль на территории Западной Сибири и Омской области, то следует упомянуть Союз Российских городов (СРГ) и Ассоциацию Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ).

**Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"**

**Статья 10. Ассоциации и союзы муниципальных образований**

Муниципальные образования в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащие регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций.

Ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.

**Союз Российских городов** является Всероссийским объединением городов и их ассоциаций (союзов), образованный городами-центрами субъектов РФ. Членство в Союзе Российских городов - добровольное. Решение о приеме в члены СРГ принимается Правлением на основании решений глав администраций или выборных органов местного самоуправления соответствующего города, а для ассоциаций городов - решения его высшего органа о вступлении в СРГ при уплате вступительного взноса и утвержда-

ется Собранием. Союз Российских городов представляет интересы городов и их руководящих органов:

- ☞ в федеральных органах законодательной и исполнительной власти;
- ☞ в органах власти субъектов РФ;
- ☞ в международных организациях и органах.

В процессе своей деятельности СРГ решает следующие задачи:

- ☞ способствует формированию законодательной и нормативной базы деятельности органов местного самоуправления на федеральном уровне, уровнях субъектов РФ и местного самоуправления;
- ☞ координирует деятельность органов местного самоуправления по внедрению эффективных форм управления местными сообществами;
- ☞ содействует развитию связей между промышленными предприятиями и сельскохозяйственными производителями;
- ☞ организует совместные действия городов по обеспечению населения промышленными и продовольственными товарами;
- ☞ разрабатывает единые подходы городов в антимонопольной, налоговой политике и ценообразовании в пределах полномочий органов местного самоуправления;
- ☞ разрабатывает программы, препятствующие снижению уровня жизни населения в условиях роста цен на продовольственные и промышленные товары широкого спроса.

Для достижения своих уставных целей и задач Союз Российских городов может осуществлять следующую деятельность:

- ☞ создавать производственные, банковские, коммерческие, научные, проектные, технические, учебные, культурные, спортивные, рекламные и иные предприятия, организации и учреждения;
- ☞ приобретать, отчуждать, брать и сдавать в наем основные фонды и денежные средства;
- ☞ производить отчисления от прибыли в фонд развития СРГ.

При реализации этой деятельности Союз Российских городов и созданные им организации и предприятия могут освобождаться от уплаты прямых налогов, сборов и таможенных пошлин в части поступающей в местные бюджеты за исключением платежей за коммунальные услуги. Доходная часть по формированию имущества СРГ в части распределения прибыли от научно-производственной, коммерческой и иной деятельности организацией определяется решением Правления. Средства СРГ образуются за счет следующих источников:

- ☞ вступительных и ежегодных взносов членов СРГ;
- ☞ взносов членов СРГ на реализацию целевых программ и мероприятий;
- ☞ поступлений средств от организаций и физических лиц;
- ☞ доходов от финансово-хозяйственной деятельности;
- ☞ доходов от мероприятий, проводимых СРГ и др.

Руководящими органами Союза Российских городов являются: Собрание, Правление, Президент и его заместители (вице-президенты), Дирекция. Контрольным органом является Ревизионная комиссия. Собрание является высшим органом управления СРГ, собирается не реже двух раз в год. Решения Собрания вступают в силу на территории городов-членов СРГ после одобрения их администрацией и выборным органом местного самоуправления соответствующих городов. Решения Собрания принимаются голосованием, при котором соблюдается квота 1 город - 1 голос, 1 ассоциация или союз городов - 1 голос. К исключительной компетенции Собрания относится:

- ☞ утверждение Устава СРГ, внесение в него изменений и дополнений;



- ☞ определение приоритетных направлений деятельности СРГ, принципов формирования и использования его имущества;
- ☞ избрание Правления, утверждение Президента, его заместителей (вице-президентов) и Генерального директора, определение срока полномочий избираемых органов;
- ☞ образование ревизионной комиссии для проверки деятельности Правления и Дирекции;
- ☞ утверждение новых членов Союза Российских городов.

Правление является распорядительным органом в период между заседаниями Собрания Союза Российских городов. Правление состоит из представителей членов Союза Российских городов, Президента, его заместителей (вице-президентов) и Генерального директора. Президент Союза Российских городов<sup>2</sup> организует деятельность Правления и руководит деятельностью Дирекции, он имеет право представлять Союз Российских городов во взаимоотношениях с любыми организациями. К компетенции Правления СРГ относятся:

- ☞ утверждение годового отчета и годового бухгалтерского баланса;
- ☞ создание филиалов и открытие представительств СРГ;
- ☞ рассмотрение предложений по дополнительному финансированию конкретных программ, проектов и т.п.;
- ☞ подготовка вопросов для обсуждения на очередном заседании Собрания СРГ.

Правление собирается не реже одного раза в три месяца. В период между его заседаниями Президент принимает решения по всем вопросам компетенции Правления с последующим утверждением на очередном заседании Правления. Для осуществления практической деятельности Союза Российских городов создается Дирекция, возглавляемая Генеральным директором и подотчетная Правлению и Президенту СРГ.

**Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ)** – добровольная межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия городов Сибири и Дальнего Востока. Главными целями АСДГ является содействие органам городского самоуправления в социально-экономическом развитии городов-членов ассоциации, а также защита их прав и интересов в различных органах государственной власти и управления:

- ☞ подготовка совместных предложений федеральным органам и субъектам Федерации по проектам законов и иных нормативных актов, затрагивающих интересы городского самоуправления;
- ☞ участие в реализации федеральных и межрегиональных программ и проектов государственной поддержки местного самоуправления;
- ☞ информационное обеспечение городов, создание информационных фондов общего пользования для организации городского самоуправления.

Представительство городов-членов АСДГ осуществляется органами местного самоуправления городов в лице их руководителей. По состоянию на 1.01.1997 г. членами АСДГ являлись 79 городов Сибири и Дальнего Востока. Членами АСДГ могут быть любые города Сибири и Дальнего Востока, а также их ассоциации, признающие Устав ассоциации и своевременно уплачивающие членские взносы. В процессе своей деятельности АСДГ решает следующие задачи социально-экономического развития городов:

- ☞ координация усилий в поисках путей улучшения экономической и социальной обстановки в городах;

---

<sup>2</sup> В настоящее время Президентом СРГ является Глава городского самоуправления (Мэр) г. Омска В.П.Рощупкин.

- ☞ внедрение прогрессивных технологий, оборудования и методов организации труда в системах жизнеобеспечения городов и различных сферах городского хозяйства;
- ☞ организация совместных действий городов по обеспечению населения продовольственными и промышленными товарами;
- ☞ выработка единых подходов городов в антимонопольной, налоговой политике, ценообразованию в пределах полномочий органов местного самоуправления;
- ☞ совместная межрегиональная, внешнеэкономическая и внешнеторговая деятельность городов;
- ☞ содействие развитию городских инфраструктур транспорта и связи;
- ☞ реализация программ охраны окружающей среды в городах-членах АСДГ, внедрение экологически чистых и безотходных технологий;
- ☞ проведение совместных культурных и спортивных мероприятий;
- ☞ организация взаимопомощи городов при чрезвычайных ситуациях.

В сфере организации самоуправления и защиты интересов городов АСДГ решает следующие задачи:

- ☞ выработка наилучших форм реализации действующего законодательства РФ по вопросам, затрагивающим интересы городов;
- ☞ обмен опытом внедрения эффективных методов управления городским хозяйством, проектами решений органов самоуправления городов;
- ☞ организация встреч глав городского самоуправления, других руководителей и должностных лиц для обмена опытом и обсуждения проблем возникающих во взаимоотношениях с субъектами Федерации;
- ☞ выработка совместных подходов и рекомендаций по отдельным сферам жизнеобеспечения городов (финансы, налоговая политика, структуры и функции городского самоуправления, собственность и приватизация, землепользование и т.д.).

Как уже говорилось выше, участниками интеграционных процессов в экономической сфере на различных уровнях выступают образования самого разного рода. Низовым уровнем в структуре государственного устройства, вероятно, следует признать непосредственно самих хозяйствующих субъектов и профсоюзные объединения. Существует два основных направления развития интеграционных процессов на этом уровне:

1. внешнее, представленное местными отделениями внерегиональных организаций;
2. внутреннее, представленное внутрирегиональными объединениями экономических субъектов.

Из наиболее значимых некоммерческих объединений Омской области в качестве примера организации внешней направленности можно привести Омскую торгово-промышленную палату, а в качестве примера организации внутренней направленности - Областной союз предпринимателей. Обе эти организации объединяют в своих рядах практически всех рентабельных хозяйствующих субъектов области, но каждая из них решает свои сугубо специфические задачи.

**Омская торгово-промышленная палата (ОмТПП)** входит в систему Торгово-промышленной палаты РФ и объединяет на добровольной основе предприятия и организации различных форм собственности и подчиненности. Деятельность торгово-промышленной палаты регламентируется законом РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-1 "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации". Торгово-промышленные палаты образуются на территории субъектов Российской Федерации и других административно-территориальных образований. На одной и той же территории может быть образована только одна торгово-промышленная палата.

Торгово-промышленная палата России осуществляет представительские функции в Российской Федерации и за границей, объединяет на федеральном уровне торгово-промышленные палаты субъектов Федерации, осуществляет общую координацию их деятельности. Она принимает участие в подготовке проектов законов РФ, постановлений Правительства РФ, решений министерств и ведомств, затрагивающих интересы предпринимателей. Торгово-промышленная палата РФ представляет интересы своих членов в Международной торговой палате, Международной ассоциации по охране промышленной собственности, Международном бюро выставок, Международной организации труда, а также в других международных организациях в части, связанной с предпринимательской деятельностью.

Торгово-промышленная палата РФ:

- ☞ выдает разрешения на открытие в Российской Федерации представительств иностранных торговых палат, смешанных торговых палат, федераций, ассоциаций и союзов предпринимателей, а также иностранных фирм и организаций, в сотрудничестве с которыми заинтересованы члены торгово-промышленных палат;
- ☞ свидетельствует обстоятельства форс-мажора в соответствии с условиями внешне-торговых сделок и международных договоров Российской Федерации, а также торговые и портовые обычаи, принятые в Российской Федерации;
- ☞ определяет порядок ведения негосударственного Реестра предприятий и предпринимателей, финансовое и экономическое положение которых свидетельствует об их надежности как партнеров для предпринимательской деятельности в Российской Федерации и за рубежом.

В свою очередь Омская Торгово-промышленная палата, согласно положениям Устава и программы деятельности, предоставляет своим членам следующие услуги:

- ☞ осуществляет оперативный контроль сохранности грузов во время погрузки-выгрузки на территории области;
- ☞ осуществляет экспертные оценки рыночной стоимости объектов собственности (недвижимость, машины, оборудование и т.д.);
- ☞ проводит по поручению российских страховых компаний экспертизу и расчеты ущерба в случаях наступления страховых событий с застрахованным грузом;
- ☞ определяет качество изделий, работ и услуг в соответствии с Законом РФ "О защите прав потребителей" по заявлениям юридических и физических лиц;
- ☞ предоставляет информацию об иностранных фирмах, товарных рынках, осуществляет поиск коммерческих партнеров;
- ☞ устанавливает и поддерживает контакты с российскими и зарубежными торгово-промышленными палатами по определению страны происхождения для выдачи сертификата происхождения;
- ☞ выполняет и заверяет прямой и обратный переводы экономической, научно-технической документации, контрактов, инвойсов, претензий и иных внешне-торговых документов;
- ☞ консультирует по вопросам торговли со странами ближнего и дальнего зарубежья, включая проведение экспертизы сделок (в т.ч. и бартерных);
- ☞ обеспечивает передачу заверенных ОмТПП факсимильных и телексных сообщений за границу;
- ☞ выдает экспертные заключения о выполнении обязательств участниками сделок, об уровне цен, ассортименте и качестве товаров на местном рынке, о стоимости основных фондов предприятий;
- ☞ подтверждает правомерность использования в рекламе слов и выражений в превосходной степени.

Акты и сертификаты, составленные экспертами ОмТПП, служат основными документами, дающими право покупателям, в том числе и импортерам, заявлять претензии поставщикам на недостатку, некомплектность или ненадлежащее качество товаров. Они признаются в качестве доказательных документов российскими и иностранными арбитражными и таможенными органами.

**Областной союз предпринимателей** объединяет в своих рядах наиболее крупные и влиятельные коммерческие структуры Омской области. Основная особенность этого союза заключается в том, что он представляет интересы региональных (местных) бизнес-структур и поддерживается в этом качестве органами государственного управления области. Такая поддержка проявляется, прежде всего, в том, что именно Областной союз предпринимателей выступает в качестве партнера областной и городской администрации при заключении Соглашений о социальном партнерстве. Кроме того, согласованная позиция омских предпринимателей позволяет им не только активно влиять на решения, принимаемые местными органами власти и управления, но и принимать самое непосредственное участие в подготовке этих решений.

Разумеется, приведенный перечень региональных некоммерческих организаций, действующих в сфере омской экономики, далеко не исчерпывается. Существуют и другие некоммерческие объединения, призванные защищать экономические интересы своих членов в органах государственной власти и влиять на принимаемые ими решения. К таким организациям на территории Омской области можно отнести:

- ☞ Областной союз потребительских обществ, союзов и ассоциаций (Облпотребсоюз);
- ☞ Союз товаропроизводителей и работодателей;
- ☞ Ассоциацию предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности;
- ☞ гильдии ремесленников (более 150 членов) и предпринимателей торгового бизнеса;
- ☞ Федерацию Омских профсоюзов и т.д.

Все они создаются для реализации вполне определенных задач и не ставят целью извлечение прибыли в результате собственной деятельности. Вопросы образования и функционирования таких объединений регламентируются законом РФ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" и Гражданским кодексом РФ.

## § 2. Средства массовой информации

Средства массовой информации являются сегодня едва ли не единственным инструментом коммуникативного общения на региональном уровне. Их принято делить на три основные категории:

1. Телевидение;
2. Пресса;
3. Радио.

В последнее время в России бурно развивается всемирная компьютерная сеть "Internet". Однако до массового ее использования пока достаточно далеко.

**Льготы для СМИ.** Средства массовой информации в Российской Федерации пользуются государственной поддержкой в установленном законодательством порядке. Так, освобождаются от налога на добавленную стоимость:

- ☞ обороты по реализации продукции средств массовой информации, книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой,
- ☞ редакционная, издательская и полиграфическая деятельность по производству книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, газетной и журнальной продукции.
- ☞ услуги по транспортировке, погрузке, разгрузке, перегрузке периодических печатных изданий и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой.

Не подлежит налогообложению прибыль, полученная редакциями средств массовой информации, издательствами, информационными агентствами, телерадиовещательными компаниями, организациями по распространению периодических печатных изданий и книжной продукции, передающими центрами:

- ☞ от производства и распространения продукции средств массовой информации и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, в части, зачисляемой в федеральный бюджет.
- ☞ от оказания услуг по производству книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, продукции средств массовой информации, в части, зачисляемой в федеральный бюджет.
- ☞ направленная ими на финансирование капитальных вложений по основному профилю. Не облагаемая налогом доля прибыли, направляемой на эти цели, не ограничивается.

Периодические печатные издания и книжная продукция, связанная с образованием, наукой и культурой, ввозимые и вывозимые с таможенной территории Российской Федерации редакциями и издательствами, освобождаются от таможенной пошлины и сборов, связанных с импортом и экспортом. Бумага, полиграфические материалы и полиграфические носители, аудио- и видеоинформация, оборудование, ввозимые на таможенную территорию Российской Федерации редакциями, издательствами, информационными агентствами, телерадиовещательными компаниями, полиграфическими предприятиями и используемые для производства продукции средств массовой информации и книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, также освобождаются от таможенной пошлины.

Редакции средств массовой информации, издательства, полиграфические предприятия и организации, телерадиовещательные компании, информационные агентства, организации по распространению периодических печатных изданий освобождаются от обязательной продажи валютной выручки, получаемой от экспорта книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой, газетной, журнальной, аудио- и видеопроизведения, если она используется на приобретение оборудования и материалов, необходимых для производства продукции, связанной с образованием, наукой и культурой.

**Рекламная деятельность СМИ.** Все средства массовой информации подразделяются на два основных типа – рекламного и нерекламного характера. Средством массовой информации рекламного характера признается средство массовой информации, в котором реклама превышает 40% объема отдельного номера периодического издания, а в теле-, радиопрограммах - 25% объема вещания. При этом государственные средства массовой информации обязаны публиковать материалы федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном Федеральным законом "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации".

Порядок размещения рекламных материалов в средствах массовой информации регламентируется законом РФ "О рекламе" и другими нормативными актами. Законодательством введены ограничения на количество, объем и размеры рекламных материалов, а также их содержание. Например, при производстве, размещении и распространении рекламы финансовых (в том числе банковских), страховых, инвестиционных услуг и услуг, связанных с использованием денежными средствами юридических и физических лиц, а также ценных бумаг не допускается:

- ☞ приводить в рекламе количественную информацию, не имеющую непосредственного отношения к рекламируемым услугам или ценным бумагам;

- ☞ гарантировать размеры дивидендов по простым именованным акциям;
- ☞ рекламировать ценные бумаги до регистрации проспектов их эмиссий;
- ☞ представлять любого рода гарантии, обещания или предположения о будущей эффективности (доходности) деятельности, в том числе путем объявления роста курсовой стоимости ценных бумаг;
- ☞ умалчивать хотя бы об одном из условий договора, если в рекламе сообщается об условиях договора.

Для стимулирования социальных институтов законодательством РФ предусмотрен обязательный лимит на **социальную рекламу** в СМИ. Социальная реклама представляет общественные и государственные интересы и направлена на достижение благотворительных целей. В социальной рекламе не могут упоминаться коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, а также конкретные марки (модели, артикулы) товаров.

Осуществляемая на безвозмездной основе деятельность юридических и физических лиц по производству и распространению социальной рекламы, передаче своего имущества, в том числе денежных средств, другим юридическим и физическим лицам для производства и распространения социальной рекламы признается благотворительной деятельностью и пользуется предусмотренными законодательством льготами. Средства массовой информации обязаны размещать социальную рекламу в пределах 5% эфирного времени (основной печатной площади) в год в пределах, установленных для рекламы законодательством РФ о рекламе. Рекламораспространители, не являющиеся организациями средств массовой информации, обязаны размещать социальную рекламу в пределах 5% годовой стоимости предоставляемых услуг по распространению рекламы. Рекламопроизводители обязаны предоставлять услуги по производству социальной рекламы в пределах 5% годового объема производства рекламы.

Условия времени размещения и средств распространения социальной рекламы, предложенные рекламодателем, являются обязательными для рекламораспространителя, если рекламодатель обращается к рекламораспространителю не позднее, чем за месяц до предполагаемого срока распространения социальной рекламы. Оплата производства, размещения и распространения социальной рекламы производится на основании договора. В случае превышения объема заказов на производство, размещение и распространение социальной рекламы над установленными лимитами и при возникновении споров очередность производства, размещения и распространения социальной рекламы определяется в порядке получения рекламопроизводителем, рекламораспространителем оферт<sup>3</sup> от рекламодателей.

Под **спонсорством** понимается осуществление юридическим или физическим лицом вклада (в виде имущества, результатов интеллектуальной деятельности, оказания услуг, проведения работ) в деятельность другого юридического или физического лица на условиях распространения спонсируемой рекламы о спонсоре, его товарах. Спонсорский вклад признается платой за рекламу, а спонсор и спонсируемый - соответственно рекламодателем и рекламораспространителем. Спонсор не вправе вмешиваться в деятельность спонсируемого.

Рекламодатель обязан предоставлять документальные подтверждения достоверности рекламной информации. Если деятельность рекламодателя подлежит лицензированию, то при рекламе товара или самого рекламодателя последний обязан предоставлять лицензию или ее нотариально заверенную копию. Рекламодатель, рекламопроизводитель и рекламораспространитель обязаны хранить материалы или их копии, содержащие

---

<sup>3</sup> Оферта – сообщение о предложении вступить в договорные отношения, из которого подразумевается, что после согласия противоположной стороны обязательства оферента вступают в юридическую силу.

рекламу, включая все вносимые в них последующие изменения, в течение года со дня последнего распространения рекламы и предоставлять их для осуществления государственного контроля по требованию органов, контролирующих соблюдение законодательства РФ о рекламе.

**Контроль за деятельность СМИ.** Осуществление контроля за деятельностью средств массовой информации в основном сводится к двум аспектам:

- ☞ контролю за соблюдением законодательства РФ о рекламе;
- ☞ недопущением пропаганды антигосударственного характера.

**Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию** осуществляет государственную политику в сфере деятельности общероссийских и региональных государственных телерадиовещательных организаций, а также регистрации и лицензирования государственных и негосударственных телерадиовещательных организаций. В качестве центрального органа федеральной исполнительной власти образован **Комитет Российской Федерации по печати**.

**Федеральный антимонопольный орган** осуществляет государственный контроль за соблюдением законодательства РФ о рекламе:

- ☞ предупреждает и пресекает факты ненадлежащей рекламы, допущенные юридическими и физическими лицами;
- ☞ направляет рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламораспространителям предписания о прекращении нарушения законодательства РФ о рекламе, решений об осуществлении контррекламы;
- ☞ направляет материалы о нарушениях законодательства РФ о рекламе в органы, выдавшие лицензию, для решения вопроса о приостановлении или аннулировании лицензии;
- ☞ направляет в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы материалы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по признакам преступлений в области рекламы.

Федеральный антимонопольный орган вправе предъявлять иски в суды, арбитражные суды, в том числе в интересах неопределенного круга потребителей рекламы, в связи с нарушением законодательства РФ о рекламе и о признании недействительными сделок, связанных с ненадлежащей рекламой. Сотрудники федерального антимонопольного органа имеют право беспрепятственного доступа ко всем необходимым документам и другим материалам рекламодателей, рекламопроизводителей и рекламораспространителей. В случае разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну, причиненные убытки подлежат возмещению федеральным антимонопольным органом (его территориальным органом) в порядке, установленном законодательством.

На территории Омской области действуют следующие органы государственного регулирования деятельности средств массовой информации:

- ☞ Управление по печати и массовой информации Администрации Омской области.
- ☞ Омское управление госкомпечати РФ - региональное управление регистрации и контроля за соблюдением законодательства РФ в сфере средств массовой информации.
- ☞ Омское антимонопольное управление ГАК России.

**Органы саморегулирования в области рекламы** - общественные организации (объединения), ассоциации и союзы юридических лиц:

- ☞ проводят независимую экспертизу рекламы на предмет ее соответствия требованиям законодательства РФ о рекламе и направляют рекомендации рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламораспространителям;

- ☞ привлекаются федеральным антимонопольным органом к осуществлению контроля за соблюдением законодательства РФ о рекламе;
- ☞ направляют в органы прокуратуры материалы и обращаются в федеральные органы в связи с нарушением законодательства РФ.

Органы саморегулирования в сфере рекламы вправе предъявлять иски в судебные органы в интересах потребителей рекламы, в том числе неопределенного круга потребителей. При удовлетворении иска в отношении неопределенного круга потребителей рекламы суд обязывает правонарушителя довести свое решение до сведения потребителей через средства массовой информации или иным способом в установленный им срок.

За нарушение законодательства РФ о рекламе юридические лица или граждане несут гражданско-правовую ответственность. Лица, права и интересы которых нарушены в результате ненадлежащей рекламы, вправе обратиться в судебные органы с исками, в том числе с исками о возмещении убытков, включая упущенную выгоду, возмещении вреда и публичном опровержении ненадлежащей рекламы. Истцы по искам о возмещении вреда, причиненного ненадлежащей рекламой здоровью, имуществу, чести, достоинству и деловой репутации, освобождаются от уплаты государственной пошлины.

Ненадлежащая реклама, или отказ от контррекламы, или непредоставление сведений по требованию федерального антимонопольного органа влекут административную ответственность в виде предупреждения или штрафа в размере до 200 минимальных размеров оплаты труда. Ненадлежащая реклама, совершенная повторно в течение года после наложения административного взыскания, влечет уголовную ответственность в соответствии с законодательством РФ. Заведомо ложная реклама, совершенная с целью получить прибыль (доход) и причинившая ущерб государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и интересам граждан, также влечет за собой уголовную ответственность.

Федеральный антимонопольный орган вправе налагать штрафы на рекламодателей, рекламопроизводителей и рекламораспространителей за неисполнение в срок предписаний о прекращении нарушения законодательства РФ о рекламе и решений об осуществлении контррекламы в размере до 5000 минимальных размеров оплаты труда. Сумма штрафа, уплаченная рекламодателем, рекламопроизводителем или рекламораспространителем, зачисляется в соответствующие бюджеты в следующем соотношении:

- ☞ 40% - в федеральный бюджет;
- ☞ 60% - в бюджет субъекта РФ.

Взыскание штрафа производится в судебном порядке, если уплата не произведена добровольно. Уплата штрафа не освобождает рекламодателя, рекламопроизводителя или рекламораспространителя от исполнения предписания о прекращении нарушения законодательства РФ о рекламе или от исполнения решения об осуществлении контррекламы. Рекламодатель, рекламопроизводитель или рекламораспространитель вправе обратиться в суд, арбитражный суд с заявлением о признании недействительным решения федерального антимонопольного органа. Однако подача заявления не приостанавливает исполнение решения федерального антимонопольного органа, если судом или арбитражным судом не будет вынесено соответствующее определение.

**Права средств массовой информации.** Редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений и их должностных лиц. Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме. Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен, если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну. Уведомление об отказе вручается представи-



телю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении указываются:

- ☞ причины, по которым запрашиваемая информация не может быть отделена от сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну;
- ☞ должностное лицо, отказывающееся в предоставлении информации;
- ☞ дата принятия решения об отказе.

Отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации допустима, если сведения не могут быть представлены в семидневный срок. Уведомление об отсрочке вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении указываются:

- ☞ причины, по которым запрашиваемая информация не может быть представлена в семидневный срок;
- ☞ дата, к которой будет представлена запрашиваемая информация;
- ☞ должностное лицо, установившее отсрочку;
- ☞ дата принятия решения об отсрочке.

**Средства массовой информации в Омской области.** Об эффективности деятельности СМИ нельзя судить без учета обратной связи по линии "орган информации - аудитория". Современное информационное пространство - это место, где встречаются и подвергаются конкурентной "проверке" не столько СМИ как таковые, сколько системы планирования, способность эффективно отслеживать читательские и зрительские предпочтения, принимая наиболее оптимальные управленческие решения. Существует две стратегии поведения на любом рынке: предложить более низкую цену за счет снижения издержек до минимума или же стремиться наиболее полно удовлетворить текущие запросы потребителей. В любом случае, по мере насыщения информационного пространства, потребители становятся все более и более разборчивыми в своем выборе.

Вообще омское информационное поле очень хорошо поддается сегментации. Это означает, что существуют строго определенные признаки, характерные для СМИ областной, патристической, городской и других ориентаций. И реальное положение дел в этих сегментах далеко не всегда соответствует желаемому результату. Успеха добиваются СМИ, ориентированные на запросы аудитории и финансируемые в первую очередь за счет собственных поступлений. Общая тенденция такова: чем больше зависит СМИ от внешних дотаций, тем менее оно соответствует требованиям аудитории и тем ниже его эффективность.

Общая тенденция достаточно банальна. Поскольку себестоимость производства собственных телерадиопрограмм (газетных статей) достаточно велика, то и количество нарушений почти напрямую зависит от финансовых возможностей СМИ и степени их независимости. С той лишь поправкой, что существует определенная граница, за которой количество нарушений переходит в качество (влияние на аудиторию).

**Распространение печати.** Сегментированный анализ реализации периодической печати в Омской области свидетельствует о невысоком влиянии на население дотационных изданий и относительной стабильности читательской аудитории. Львиная доля реализации (включая подписку) омских периодических изданий приходится на г. Омск (до 90%). Охват аудитории районными газетами в сельских районах Омской области колеблется в пределах 7-9% в пересчете на душу населения. В целом рынок омской прессы отличается высокой степенью предсказуемости:

- ☞ **среднемесячный объем производства** газет составляет ~500.000.000 руб. (~2.000.000 экз.),
- ☞ **среднемесячный объем продаж** омских газет составляет ~420.000.000 руб. (~1.600.000 экз.),

☞ **среднемесячный объем возврата** омских газет составляет 40-150.000.000 руб. (200-500.000 экз.).

Тот факт, что показатели общего объема возврата омских газет подвержены значительным колебаниям, свидетельствует о тщетности любых попыток субъективного формирования рынка в современных условиях. Аналогичным образом характеризуется положение и в телевизионном пространстве Омской области.

В любом случае, влиять на общественное мнение способны лишь читаемые газеты и читаемые не только из-за программы передач. В Омской области существуют газеты, которые при сравнительно небольшом тираже имеют 60-70 и даже до 90% возврата. Разумеется, это - дотируемые издания, т.к. другие в таких условиях попросту не выжили бы. То же самое можно сказать и о некоторых омских телекомпаниях. Причем, положение усугубляется экспансией столичных телеканалов, выраженной в постепенном вытеснении местных телекомпаний с наиболее смотримого телевизионного времени.

На территории Омской области действуют четыре основные системы распространения периодической печати:

Система распространения	Доля рынка, %
ИТД "Империя", ("Комок")	11,3
ООО "Вечерний Омск" (4 газеты)	5,4
АО "Роспечать"	60,7
Управление федеральной почтовой связи	22,7

Структура распространения печати УФПС охватывает 23% реализуемых на территории Омской области местных печатных изданий. На базе УФПС развернута вторая по охвату населения система розничной торговли периодикой непосредственно в почтовых отделениях. На долю этой системы распространения в 1997 году приходилось:

- ☞ 78,0% от всех услуг УФПС по распространению печатных изданий;
- ☞ 17,7% от общего объема проданных в регионе изданий.

Механизм следующий - с почтовых отделений связи собираются заявки, на основании которых УФПС комплектует заказы в редакциях газет. Затем газеты свободно продаются в отделениях связи. Такая система распространения печати на территории области имеет тенденцию к стабильному росту. Цена издания при этом существенно ниже, чем при оформлении подписки.

Реализация омской периодики через УФПС	Розничная продажа	Подписка
Популярные издания	61,0	10,0
Областные издания	9,0	81,0
Городские издания	25,0	7,0
Патриотические издания	1,0	1,0
Прочие	4,0	1,0

Подписка через структуру УФПС охватывает 16% от числа всех региональных изданий, реализованных в 1997 году на территории Омской области. В связи с непомерными тарифами Минсвязи РФ на доставку периодики объемы подписки на территории Омской области имеют тенденцию к снижению. Но, несмотря на высокие цены, роль этой системы распространения печати до сих пор значительна в сельских районах области.

Особо следует отметить, что при расширении проникновения в сельские районы популярных городских газет, влияние дотационных областных и районных изданий неизбежно пойдет на убыль. Этот прогноз основан на результатах социологических исследований и анализе процессов, происходящих в других регионах РФ:

- ☞ дотационные издания приобретаются из-за низкой цены и программы телепередач;
- ☞ профессиональный уровень подготовки материалов в дотационных изданиях традиционно низок;

☞ чем больше доля бюджетных дотаций, тем меньше издание ориентируется на запросы аудитории и тем меньшей популярностью у населения оно пользуется.

**Распространение печатных изданий в Омской области в 1997 году**

Сегменты	подписка	проц.	розница	проц.	вместе	проц.
областные	99 769	80,4%	29 258	8,9%	129 027	28,5%
городские	9 036	7,3%	81 740	24,8%	90 776	20,0%
патриотические	1 445	1,2%	4 107	1,2%	5 552	1,2%
популярные	12 619	10,2%	202 037	61,4%	214 656	47,3%
прочие	1 217	1,0%	12 160	3,7%	13 377	3,0%
<b>всего</b>	<b>124 086</b>	<b>100%</b>	<b>329 302</b>	<b>100%</b>	<b>453 388</b>	<b>100%</b>

Акционерное общество “Роспечать” является основной системой распространения печати на территории г. Омска. На эту структуру приходится 60,7% всех реализуемых в регионе (с учетом сельских районов) местных печатных изданий. При приватизации АО “Роспечать” значительный процент акций сосредоточился в руках руководителей четырех печатных изданий: “Омский вестник”, “Ореол-экспресс”, “Новое обозрение” и “Вечерний Омск”. Причем первые три издания в значительной мере определяют политику АО “Роспечать” в отношении тарифов на распространение периодических изданий.

Все это неизбежно стимулирует образование альтернативных систем распространения периодических изданий. В 1997 году альтернативные системы распространения печати охватывали около 17% реализованных в г. Омске изданий, не считая системы УФПС (еще около 10%). Их роль постоянно растет. Собственная система распространения позволяет свести к минимуму издержки по доставке и налогообложению. Поэтому использование альтернативных систем распространения стало одним из ведущих источников оптимизации издательской деятельности.

Так, система распространения ООО “Вечерний Омск” была создана с целью противодействия монополизму АО “Роспечать” и высоким подписным тарифам УФПС. В 1998 г. через эту сеть распространялось 5,4% объема омских газет в регионе (с учетом УФПС). Из них 97% составили издания ООО “Вечерний Омск” и газета “Мальчишки и девчонки”. И только 3% - прочие издания (“Омская правда”, “Класс” и др.). Реализация изданий происходит через систему подписки по гораздо более низким ценам, чем в УФПС. Для этих целей задействуются пенсионеры, желающие подработать и организуемые подписку по льготным ценам среди соседей. С развитием КТОСов на территории г. Омска данная система распространения периодики получит дополнительный стимул.

Розничная сеть ИТД “Империиум” создана с целью распространения на территории области омского дубля газеты “Комок”. Сегодня через эту сеть реализуется только газета “Комок”, аудитория которой охватывает 11,3% всех приобретаемых на территории Омска и Омской области изданий (включая подписку УФПС). В состав сети входит до 50 розничных торговых точек на территории г. Омска плюс частные распространители. Высокая розничная цена и оптимальная система управления делает систему распространения ИТД “Империиум” труднодоступной для конкурентов.

По количественным результатам реализации периодических изданий на территории Омской области в 1997 году рейтинговые показатели распределились следующим образом:

Название газеты	продано экземпляров	в пересчете на неделю	доля рынка	на душу населения
Ореол-экспресс	6 493 260	124 870	24,43%	5,73%
Комок	3 497 824	67 266	13,16%	3,09%
Четверг	3 280 821	63 093	12,34%	2,90%
Новое обозрение	2 339 305	44 987	8,80%	2,07%

Вечерний Омск (дн)	1 929 532	37 106	7,26%	1,70%
Может быть	1 168 488	22 471	4,40%	1,03%
Соточка	1 102 255	21 197	4,15%	0,97%
Омский вестник (нд)	872 878	16 786	3,28%	0,77%
Зеркало	770 943	14 826	2,90%	0,68%
Криминал-экспресс	565 280	10 871	2,13%	0,50%
<b>лучшие 10 газет</b>	<b>22 020 586</b>	<b>423 473</b>	<b>82,9%</b>	<b>19,44%</b>

Таким образом, на долю десяти ведущих изданий (из более чем 70) приходится почти 83% омского рынка.

**Телевизионное вещание.** Телевидение является в настоящее время главным источником информации для населения и главным механизмом влияния на общественное мнение. В информационном пространстве Омской области по состоянию на 1998 г. вещание осуществляли:

- ☞ 2 российских телекомпаний – “ОРТ” и “РТР”;
- ☞ 8 местных телекомпаний – ГТРК “Иртыш”, ТРК “Астра” (9 канал), “ТелеомскАК-МЕ”, “Зодиак-видео”, ГТК “Антенна-7”, “Агава”, “СТВ-3”, ОРТРК “12 канал”;
- ☞ 3 московских телекомпаний – “ТВ-Центр”, “НТВ”, “ТВ-6. Москва”;
- ☞ дециметровые каналы – “REN-TV”, “29 канал” и др.

В сельских районах Омской области (Калачинском и некоторых других) действуют локальные телевизионные каналы местного значения. Время их вещания ограничивается несколькими часами в сутки.

**Объемы телевизионного вещания телевизионных компаний и каналов на территории Омской области в 1998 году**

	<b>Будние дни</b>	<b>Выходные дни</b>
ОРТ	19 ч. (с 7.00 до 22.00)	18 ч. (с 9.00 до 3.00)
РТР	14,5 ч.	16 ч.
Иртыш	2 ч.	2 ч.
Астра (9 канал), ТВ-Центр	12 ч.	12 ч.
ТВ-6, Агава	круглосуточный	круглосуточный
АКМЭ	7 ч.	7 ч.
Антенна-7, НТВ	21 ч.	20 ч.
СТВ-3	18 ч.	16,5 ч.
Зодиак-видео	18,5 ч.	5,5 ч.
12 канал	4 ч.	2 ч.

После экономического кризиса 1998 г. проявилась тенденция сокращения общего времени вещания телеканалов, появились дневные перерывы, сократилось ночное вещание. Основная причина этого заключается в резком снижении финансовых поступлений телекомпаний от продажи рекламы и необходимости уменьшения издержек. Аналогичная ситуация происходила в других категориях СМИ (печатные издания и радиостанции), основным источником финансирования которых выступали рекламные поступления и дотации коммерческих структур.

**Радиовещание.** В зависимости от тематики передаваемых программ радиостанции делятся на официальные, музыкальные и информационные. На территории Омской области представлены все три направления. Причем государственная телерадиокомпания “Иртыш” пользуется наибольшей популярностью у малообеспеченных слоев населения и в сельских районах области, т.к. осуществляет радиовещание через городскую радиотрансляционную сеть.

Среди негосударственных радиокompаний можно выделить радиостанции “Европа-Плюс”, “Радио-3” и ряд других. Одним из их преимуществ является возможность стереовещания и максимально упрощенный доступ (можно слушать где угодно). Стоимость рекламы на этих станциях достаточно невелика, а эффект сравним с эффектом от телевизионной рекламы. В сельских районах области действуют местные радиове-

щательные станции. Однако с развитием технологии и проникновением крупных радиостанций на информационный рынок роль этих станции в повседневной жизни постепенно снижается.

### **§ 3. Связь, коммуникации, информационные сети**

Коммуникационный комплекс “Связь” - важнейшая инфраструктурная отрасль, без которой невозможно функционирование современной экономики. Отрасль связи имеет стратегическое значение, что определяет деление сетей связи по уровню доступности для различных категорий потребителей. Отрасль имеет свою специфику в процессе организации производства и в формировании затрат на свои услуги. На рынке услуг связи господствуют подразделения Министерства связи. Это министерство контролирует процесс лицензирования, сертификации услуг, а также диктует политику в области назначения тарифов.

Существующие в стране ведомственные сети связи лишь частично доступны сторонним клиентам. Конфигурация ведомственных сетей и регламент работы часто создает непреодолимые трудности в их коммерческом использовании.

Конкуренция в сфере новых видов услуг происходит преимущественно в столичных регионах, где выше платежеспособный спрос населения. В отрасли наблюдается заметное отставание технического развития от показателей передовых стран мира. Однако в этом есть и положительная сторона. Это обстоятельство позволяет в настоящее время переходить к использованию наиболее совершенных систем связи, минуя все промежуточные стадии развития, которые проходили другие страны.

**Строительство линий связи.** В течение 1997 г. закончится строительство волоконно-оптической кабельной цифровой магистрали от Москвы до Хабаровска. Москва в 1993 г. уже была подключена к международной телекоммуникационной сети по линии Дания-Россия. В 1995 г. состоялось открытие Восточного телекоммуникационного комплекса в Хабаровске, связавшего Россию с Японией и Республикой Корея. Ведется строительство линии Хабаровск - Харбин. Вдоль линии пущены мощные коммутационные станции в Екатеринбурге, Новосибирске, Самаре. Закончено строительство Южного телекоммуникационного центра в Ростове-на-Дону. Линия волоконно-оптической связи прошла через Москву - Ростов-на-Дону - Новороссийск - Одессу - Стамбул - Палермо. От этой линии будет проложен участок на Краснодар - Майкоп. Предполагается подключить в самое ближайшее время к этой линии ряд транзитных областных центров - Воронеж, Липецк, Омск и др. Таким образом, будет сформирован каркас принципиально новой, общей сети волоконно-оптических линий России. Это позволит переходить к ее развитию на втором уровне - к подключению административных центров субъектов РФ и формированию сетей на их территории.

Характерной является территориально организованная сеть учреждений и линий связи. Современными видами связи и большим разнообразием услуг выделяются гг. Москва, Санкт-Петербург и некоторые областные центры (Екатеринбург, Самара, Новосибирск, Ростов-на-Дону, Омск).

Наибольшие трудности в пользовании услугами связи испытывает население страны и хозяйствующие субъекты в малых населенных пунктах, уровень развития систем связи в которых неудовлетворителен. Эти низовые системы связи для удовлетворительного развития требуют применения новых технических и организационных решений и значительных капиталовложений. Сегодня низовая распределительная система связи убыточна, так как мала плотность размещения клиентов и низок технический уровень.

В последние годы в отрасли “связь” продолжался рост стоимости услуг, что негативно сказывалось на уровне жизни населения. Темп роста доходов населения не соответствует темпу роста стоимости услуг почты и связи. Особенно негативно это влияет на проведение подписных кампаний на периодические издания. Учитывая большую социальную значимость почты и связи, Министерство связи РФ вынуждено содержать массу убыточных отделений и пунктов связи, покрывая убытки за счет коммерциализации других видов услуг.

**Информационные коммуникации в Омской области.** Открытое акционерное общество “Электросвязь” является монополистом в сфере предоставления телекоммуникационных услуг в Омской области. “Омскэлектросвязь” является одним из 88 дочерних предприятий холдинга “Связьинвест”, и в ряду региональных операторов электросвязи занимает 22-е место по емкости телефонной сети, 22-е место - по объему продаж в 1997 г, и 30-е место по величине чистого дохода. В настоящий момент в компании работает 6 394 человек.

Являя пример “верхнего слоя среднего класса” российской отрасли связи, компания принадлежит к числу динамично развивающихся как по емкости телефонной сети, так и по объемам продаж, и характеризуется внедрением передовых схем управления и хорошими перспективами развития. За последние 10 лет компания почти удвоила емкость своей телефонной сети. В ряду телефонных операторов России, “Электросвязь” Омской области заняла 12-е место по темпам роста объема продаж за 1997 г, и 2-е место (после “Электросвязи” Алтайского края) по темпам роста балансовой прибыли. Учитывая низкий уровень телефонизации области (16,1%, при среднем показателе по России - 19%), компания обладает высоким потенциалом роста.

По оценкам компании, отложенный спрос на установку телефонов в Омской области составляет как минимум 139000. Именно столько имеется на данный момент неудовлетворенных заявок на установку телефона, следовательно, есть основания полагать, что спрос на услуги компании в ближайшие годы гарантирован. На обслуживании компании находится 2776 телефонов-автоматов в городах и поселках области.

**Сотовая связь.** Через дочерние структуры “Омскэлектросвязь” участвует в предоставлении услуг сотовой связи стандартов NMT-450 и AMPS-800. Сеть сотовой связи стандарта NMT-450 создана в области компанией “Московская Сотовая Связь” через совместное предприятие с АО “Электросвязь” Омской области – “Омская Сотовая Связь”, в котором АО “Электросвязь” владеет 30% акций. Оборудование поставляется шведской фирмой “Эрикссон”. В настоящее время услугами этого вида связи пользуются 900 клиентов.

Кроме того, АО “Электросвязь” Омской области является держателем лицензии на предоставление услуг сотовой связи стандарта AMPS-800 и реализует соответствующий проект через совместное предприятие “Сибирская Сотовая Связь”, в котором “Электросвязи” Омской области принадлежит 10%. Оборудование поставляется по контракту с “Эрикссон Никола Тесла” (Хорватия) и “Эрикссон” (Швеция). СП “Сибирская Сотовая Связь” владеет телефонной станцией на 2000 портов и осуществляет ее эксплуатацию. На данный момент станция полностью загружена и ее услугами пользуются 2000 человек.

Помимо этого, в стадии разработки компанией находится проект сотовой системы стандарта GSM-900, для реализации которого было создано совместное предприятие “Мобильные Системы Связи” с участием ряда банковских структур.

**Передача данных и другие услуги.** С IV квартала 1997 г. компанией реализуется проект предоставления услуг подключения к сети Интернет по всей территории области. На данный момент число абонентов достигло 300. На девяти станциях г. Омска и в

31 районе области компанией внедрена современная технология доступа, предоставленная фирмами Motorola и Sisco. Таким образом, абоненты всех райцентров области теперь имеют возможность пользоваться современными системами на базе X.25, Frame Relay, IP и могут быстро выходить в Интернет непосредственно через междугороднюю сеть. Эти возможности дают компании преимущества в конкуренции с двумя другими провайдерами.

Участие в других компаниях	Год создания	Пакет акций, %	Род деятельности
Омская Сотовая Связь	1995	30,0	Предоставление услуг сотовой связи стандарта NMT-450
Сибирская Сотовая Связь	1995	10,0	Услуги сотовой связи стандарта AMPS-800
Сибдальсвязь	1990	4,6	Ассоциация операторов электросвязи Западной Сибири, созданная с целью развития международного делового сотрудничества
Теленовос	1994	12,2	Разработка новых технологий в сфере телекоммуникаций, маркетинг
Сибирский Капитал	1993	3,7	Депозитарные услуги
ТАКО	1993	66,6	Строительство телефонных станций
КБ Агросервис	1996	40,0	Финансово-кредитные услуги
Мобильные системы связи	1997	15,0	Услуги сотовой связи стандарта GSM-900

ОАО “Электросвязь” Омской области сотрудничает с фирмами Global One и Sovam Teleport в предоставлении своим клиентам ряда дополнительных услуг, включая доступ в информационные и финансовые системы. На протяжении более четырех лет, компания предоставляет своим клиентам доступ к компьютерным сетям передачи данных Rospak и Sprint. Кроме того, руководство компании планирует выделить деятельность по предоставлению всех услуг документарной связи, включая телеграф, телекс и передачу данных, в отдельную дочернюю компанию.

Основные фонды компании включают как новое, так и старое оборудование и сооружения. Часть производственных мощностей компании была введена в эксплуатацию в 1968-72 гг. По состоянию на 1 января 1998 г. степень износа основных фондов составляла 40%. Из 556 районных телефонных станций только 14 являются электронными, а подавляющее большинство работает на аналоговом оборудовании. 11% номерной емкости компании обслуживается устаревшими декадно-шаговыми станциями. С другой стороны, 25,6% номерной емкости компании цифровизировано (средний показатель по России - 16%), а уровень цифровизации – передающих мощностей ГТС компании составляет 82,2%. Цифровыми системами обслуживается 45,5% сети междугородной связи.

В декабре 1996 г. в Омске компанией введена в эксплуатацию цифровая телефонная станция ILD AXE-10 на 10266 номеров. Оборудование поставлено хорватской фирмой “Эрикссон Никола Тесла”. В 1997 г. в Омске введено в строй кольцо цифровой синхронной связи SDH на оптоволокне с применением оборудования немецкой фирмы Siemens, которое поставляется по контракту о связанном кредите общей стоимостью 2 млн. долл. США. За потребителями сохранено право самостоятельно принимать решение об их подключении к цифровым системам, поскольку это подключение обходится довольно дорого (500-600 руб.).

В 1997 г. компанией завершён монтаж в городе Омск еще двух цифровых телефонных станций AXE-10 поставленных фирмой “Эрикссон Никола Тесла”, общей емкостью 20000 номеров. Станции имеют выходы во все районы города, формируя оптоволоконное кольцо на 20620 портов. Закупка оборудования, стоимость которого оценивается в 3,6 млн. долл. США, была частично профинансирована за счет кредита Европейского Банка Реконструкции и Развития.

“Электросвязь” Омской области заключила контракт с фирмой “Искрател” (Словения) на постройку сельско-пригородного узла Si-2000 в Омском пригородном районе. Оборудование было закуплено у СП “Урал-Искрател” на собственные средства “Электросвязи” Омской области. Проект завершен в декабре 1997 г. Последовательно ведется последовательная цифровизация внутрирайонных линий связи. В 1997 г. построено более 200 км кабельных линий связи. Число районов, имеющих только кабельные соединительные линии между центральной станцией и оконечными, превысило 50%.

В общем объеме капиталовложений 1997 г. 22,7% составили инвестиции из прибыли акционерного общества и 52,5% из амортизационных отчислений. Заемные средства составили 22,1% инвестиций, а 0,02% поступили от размещения облигаций займа, выпущенного в рамках программы “Российский народный телефон”. Кроме того, компания привлекла небольшой объем средств от реализации совместных строительных проектов.

**Инвестиционная политика.** В стадии реализации находится строительство и монтаж двух телефонных станций АХЕ-10 суммарной емкостью 20000 номеров. Оборудование на сумму \$5,8 млн. было поставлено фирмой “Эрикссон Никола Тесла”. В 1998 году компания планирует запуск межстанционной системы связи на основе технологии SDH, что потребует вложений в объеме \$1,08 млн. За период 1999-2000 гг. компанией будет смонтировано еще две телефонные станции, общей стоимостью 8 млн. долл. США.

ОАО “Электросвязь” Омской области непрерывно модернизирует свои мощности и планирует завершить замену всех устаревших аналоговых станций к 2000 г. Реализация этой программы потребует \$60-90 млн., которые планируется привлечь через размещение облигаций и участие в совместных проектах. Намечена большая программа по реорганизации первичной телефонной сети с полной цифровизацией и использованием космических компонентов. Другим приоритетным направлением инвестиционной политики является развитие наложенных сетей. Этот проект будет осуществляться совместно с московской фирмой “Инфотекс”.

Кроме того, основные направления инвестиционной политики компании включают организацию сети передачи данных на основе существующего оптоволоконного кольца. Реализация этого проекта даст возможность корпоративным клиентам компании создавать собственные локальные сети, позволит повысить качество передачи данных и доступа в сеть Интернет. Начата работа по созданию пилотной областной корпоративной сети передачи данных. Кроме того, в стадии реализации находится проект создания системы транковой связи по протоколу MRT 1327, что позволит расширить зону беспроводной связи на город Омск и всю территорию Омской области.

Как и в прежние годы, АО “Электросвязь” ориентируется на проверенных партнеров, с которыми уже установлены надежные связи - “Эрикссон Никола Тесла” из Хорватии, “Сименс” из Германии, “Урал-Искрател” (Россия-Словения), “Морион” из Перми, “Ижевский завод радиооборудования”. Вместе с тем, появляются связи и с другими поставщиками: “Моторола” (США), фирмы из Израиля, Швеции, Франции.

**Финансовая устойчивость.** Текущая ликвидность компании находится на приемлемом уровне. Компании удалось сохранить достаточно высокий уровень платежеспособности, поскольку своевременные платежи за услуги составляют в среднем 86,1% от выставленных счетов.

Омская “Электросвязь” находится в лучшей ситуации по платежам, чем многие другие региональные операторы связи. Тем не менее, несколько предприятий бюджетной сферы, в особенности оборонные предприятия и ряд предприятий АПК, систематически задерживают платежи “Электросвязи”. Компания предпринимает различные



шаги для повышения платежной дисциплины, наиболее действенный из которых - отключение должников от сетей связи. Кроме того, применяются суррогатные схемы расчетов, такие как бартер. В структуре доходов компании доля неденежных форм расчета составляет 23%.

Доходы и прибыль по размерам получаемых доходов ОАО “Электросвязь” Омской области находится приблизительно на уровне других операторов электросвязи России, имеющих аналогичный уровень ликвидности акций и динамику их стоимости. Главной причиной сравнительно невысокой прибыльности продаж является государственное регулирование тарифов, осуществляемое по отношению к естественным монополиям, и зачастую не дающее возможности компаниям покрывать себестоимость услуг. В частности, низкая прибыль компании в 1996 г. явилась результатом того, что рост тарифов искусственно сдерживался в административном порядке, в то время как себестоимость услуг компании возрастала.

Другой причиной низкой прибыльности компании в 1996 г. послужили искусственно завышенные амортизационные отчисления и завышенная ставка налога на имущество в связи с 260%-ным увеличением стоимости основных фондов после переоценки. В 1996 г. компания заплатила налог на имущество в размере более \$2 млн. и местные налоги на сумму \$780 тыс. В то же время высокие амортизационные отчисления не повлияли на реальный денежный поток, т.е. фактически компании удалось использовать их как необлагаемый налогом на прибыль источник финансирования инвестиций.

Кроме того, на прибыль компании оказывает негативное влияние то, что телефоны-автоматы в Омской области бесплатные. По мнению руководства “Электросвязи”, введение платы за пользование телефонами-автоматами позволило бы компании увеличить чистую прибыль, получать дополнительный доход в размере до \$1 млн., однако этот проект сдерживается значительными затратами, необходимыми на оснащение телефонов-автоматов жетоноприемниками и системами учета времени разговоров. Относительное снижение чистой прибыли в 1998 г. основано на том пессимистичном прогнозе, что компания не будет больше пользоваться налоговыми льготами на средства, инвестируемые в развитие телефонной сети из чистой прибыли. В 1997 г. за счет этой льготы было сэкономлено почти 1,5 млн. руб.

В структуре продаж компании на долю частных предприятий приходится 45,3%, бюджетные организации составляют 11,3%, а остальные 43,4% приходятся на долю населения. Принимая во внимание тот факт, что в общем количестве абонентов частные предприятия составляют 15,3%, государственные – 6,7%, а на долю населения приходится 78%, приведенные цифры свидетельствуют о значительном перекрестном субсидировании населения за счет частных предприятий.

#### **Структура доходов АО “Электросвязь” в 1997 году**

Междугородная телефонная связь	47,8
Городская телефонная сеть	32,9
Сельская телефонная связь	7,4
Проводное вещание	7,3
Документальная связь	4,5

**Тарифы и ценовая политика.** Согласно ряду постановлений Правительства и указов Президента РФ, принятых в 1995-97 гг., тарифы на услуги местной телефонной связи, устанавливаемые ОАО “Электросвязь” Омской области, регулируются областной администрацией. Федеральная служба России по регулированию естественных монополий уполномочена также осуществлять государственное регулирование тарифов на услуги междугородной связи.

В 1996 году, в связи с инфляционным ростом затрат, компания была вынуждена повысить тарифы на услуги местной связи и цены на установку телефона. Руководство

компания обратилось к местной администрации с просьбой разрешить повышение тарифов в мае 1996 г., а разрешение было дано лишь в августе. Тарифы не менялись до конца 1996 г., в то время как производственные затраты компании выросли уже к ноябрю. Новая процедура выдачи разрешений и ряд политических причин привели к тому, что АО “Электросвязь” получило разрешение на следующее повышение тарифов лишь 1 апреля 1997 г., хотя руководство компании обратилось за разрешением повысить тарифы с 1 января в связи с возросшими затратами. Следующее и последнее повышение тарифов омской “Электросвязи” имело место 15 апреля 1998 г.

В целях социальной защиты населения компания вынуждена применять перекрестное субсидирование, то есть пониженные тарифы для населения компенсируются повышенными тарифами для юридических лиц, в первую очередь, для частных организаций. В то же время, в рамках общей для российских операторов электросвязи тенденции, компания проводит политику снижения размеров перекрестного субсидирования, сближая тарифы для юридических и физических лиц. Так, в апреле 1998 г. тарифы компании для бизнес-пользователей не повышались.

**Тарифы на услуги телефонной связи (с апреля 1998 г.)**

	Абонентская плата (в месяц)		Установка телефона	
	руб.	US\$	руб.	US\$
Население	30	4,9	1300	213,1
Бюджетные структуры	80	13,1	3800	623,0
Частные структуры	90	14,8	5000	819,7

Областная администрация отказывается утверждать решение руководства ОАО “Электросвязь” Омской области от 1 апреля 1997 г. о введении повременной оплаты телефонных разговоров. Оборудование повременного учета телефонных разговоров установлено на данный момент примерно на 60% емкости ГТС.

Руководство Омской “Электросвязи” рассматривает введение повременной оплаты в качестве способа повышения своей прибыльности. В январе 1998 г. компанией начат эксперимент по переходу на повременную систему оплаты: 58000 абонентам четырех телефонных станций города Омска стали высылаться пробные счета. Счета носят ознакомительный характер и не подлежат оплате. Через три месяца предполагалось осуществить фактический переход на повременную оплату телефона в городе Омске по составному тарифу: фиксированный компонент 15 руб. в месяц плюс 5 коп. за каждую минуту разговора.

До марта 1997 г. компании принадлежало право самостоятельно устанавливать тарифы на междугородные и международные переговоры. Так, в январе 1997 г. компания увеличила эти тарифы в 1,2 раза для приведения их в соответствие с инфляцией и ставками “Ростелекома”. В марте 1997 г. постановлением Правительства РФ региональные операторы связи утратили право самостоятельно устанавливать междугородные тарифы. В январе 1998 г. произошло некоторое снижение цен на междугородные и международные переговоры по всей стране за счет введения специальных ночных скидок, которое оказалось оправданным с экономической точки зрения.

**Акционерный капитал и ценные бумаги.** Компания стала акционерным обществом в 1994 г. До этого времени Омская “Электросвязь” являлась государственным предприятием ГПСИ “Россвязьинформ” Омской области. Изначально уставный капитал был установлен в размере 159,66 млн. старых руб., и был разделен на акции номиналом 500 руб. в следующей пропорции:

- ☞ обыкновенные акции (69%);
- ☞ привилегированные акции типа А, которые были распределены среди трудового коллектива (25%);

☞ конвертируемые привилегированные акции типа Б (6%).

В июле 1995 г. привилегированные акции типа Б были проданы на специализированном денежном аукционе.

**Распределение акционерного капитала в АО “Электросвязь” на 1 февраля 1998 г.**

<b>Акционеры АО “Электросвязь”</b>	<b>Доля голосующих акций, %</b>	<b>Доля уставного капитала, %</b>
АО “Связьинвест”	51,00	38,0
CS First Boston Securities, Ltd	2,43	2,5
Западно-Сибирское инвестиционное общество, Ltd	9,67	9,1
Crawford Holdings, Ltd	8,75	7,7
Витафин, Ltd	8,10	8,1
Credit Suisse (Москва)	5,75	4,9

В мае 1997 г. компания увеличила свой уставный капитал до 478,98 млн. руб. в связи с переоценкой основных фондов и номинал акции был увеличен до 3 руб. На начало 1998 года количество выпущенных акций компании составляет 119746000 обыкновенных акций (75% уставного капитала) и 39915000 привилегированных акций (25% уставного капитала). В соответствии с Уставом компании, 10% от чистой прибыли направляется на выплату дивидендов по привилегированным акциям. По рекомендации “Связьинвеста”, планируется направить 5% чистой прибыли 1997 г. на выплату дивидендов по обыкновенным акциям.

Акции ОАО “Электросвязь” Омской области торгуются с умеренной интенсивностью в РТС-2 и классифицируются как акции второго эшелона. Рыночная капитализация компании составляла \$71,8 млн. на середину апреля 1998 г.

25 декабря 1997 г. Совет директоров компании принял решение о размещении нового облигационного займа на общую сумму 10 млн. руб. Омский филиал “Инкомбанка” был выбран андеррайтером займа. Номинал облигаций составляет 1000 руб., срок - 730 дней, купонная ставка установлена на уровне ставки рефинансирования ЦБ РФ плюс 3%. Выпуск зарегистрирован Омским отделением ФКЦБ.

Среди лидеров отрасли, имеющих близкую по величине емкость телефонных сетей и схожее географическое положение, ОАО “Электросвязь” Омской области занимает прочное положение по показателям эффективности. Величина чистой прибыли на линию задействованной емкости Омской “Электросвязи” лишь на 28% ниже среднеотраслевого показателя. Очевидно, что компания значительно недооценена по сравнению со своей балансовой стоимостью, а также по индикаторам рыночной капитализации, как по отношению к среднеотраслевым значениям, так и по отношению к операторами связи первого эшелона.

Однако, соотношение “цена/доход” (P/E) у ОАО “Электросвязь” ниже среднеотраслевого, что объясняется недополучением прибыли из-за заниженных тарифов на услуги связи в 1997 г. В то же время стоимость компании, рассчитанная по величине ее денежного потока 1997 г., дисконтированного по ставке в 15% годовых, составляет \$106 млн., что на 47,5% выше номинального уровня.

**Альтернативные коммуникационные системы.** Развитие альтернативных информационных систем на территории Омской области (как и в целом по России) развивается по двум основным направлениям:

1. Внедрение новых телекоммуникационных технологий с участием зарубежных инвесторов.
2. Развитие Интернет-технологий (специализированных баз данных, программного обеспечения, сервисного обслуживания и т.д.)

Ведущим представителем иностранного бизнеса в этой сфере является компания “Сот-Лайн”, представляющая в Омске интересы крупнейшей европейской коммуника-

ционной корпорации “Deutsche Telecom” (Германия). Эта компания организовала, минуя российские кабельные коммуникации, прямой спутниковый канал связи из Омска в Европу. Современные технические средства, образующие канал, позволяют обеспечить практически неограниченную пропускную способность из России в Европу.

Сегодня омские клиенты “Сот-Лайн” получили доступ к полному пакету телекоммуникационных услуг европейского уровня, среди которых:

- ☞ предоставление в Омске московских и германских телефонных номеров;
- ☞ услуги корпоративной (защищенной от внешнего проникновения) связи через “Интернет”;
- ☞ возможность использовать возможности сети “Интернет” при связи через сотовый телефон;
- ☞ полный комплекс коммуникационных услуг, включающий установку оборудования, обучение персонала, техническое обслуживание и др.

Основным преимуществом корпорации “Deutsche Telecom”, помимо доминирующего положения на европейском рынке, служит наличие у нее собственного коммуникационного спутника “Intelsat VI”. Зона приема этого спутника охватывает территорию Омской области и позволяет ему эффективно конкурировать с перегруженными и зачастую устаревшими российскими каналами связи. В планы корпорации входит создание на территории Омска современных АТС и предоставление населению услуг телефонной связи по стандартам Западной Европы.

Развитие Интернет-технологий в Омской области происходит на базе преимущественно местных компаний, арендующих у ОАО “Электросвязь”<sup>4</sup> коммуникационные каналы связи. В начале 1990-х гг. на заре “Интернета” происходило бурное развитие частных компаний (“Кокос”, “Коммед” и др.), торгующих компьютерной техникой и предоставляющих услуги электронной почты и доступ в сеть “Интернет”. Однако сегодня, с выходом на этот рынок самой “Омскэлектросвязи”, все они потеряли былую конкурентоспособность.

Поэтому в настоящее время на рынке коммуникационных услуг сохраняют свои позиции лишь те частные компании, которые помимо доступа к сети “Интернет” предоставляют клиентам дополнительные услуги:

- ☞ установку оборудования, разработку программного обеспечения и техническое обслуживание “под ключ”;
- ☞ информационные услуги по обеспечению нормативными документами и доступ к использованию разного рода баз данных;
- ☞ различные консультационные и сервисные услуги.

Вообще, если говорить о создании специализированных баз данных в сети “Интернет”, то Омская область сегодня по многим параметрам значительно опережает большинство субъектов Федерации. Жесткая конкуренция среди провайдеров “Интернета”, предоставляющих доступ к сети, привела к резкому снижению цен. Сегодня через “Интернет” в Омске можно получить следующие услуги:

- ☞ заказать билеты на самолет не только из Омска, но и из большинства стран мира, рассчитать оптимальную схему перелета с пересадками;
- ☞ приобрести билеты на поезд;
- ☞ быстро получить текст любого законодательного акта или нормативного документа (как федерального, так и местного значения) из более чем 20000 документов, содержащихся на сервере системы “Гарант”;
- ☞ прочитать местную периодику (газеты, журналы, информационные сборники);

<sup>4</sup> ОАО “Электросвязь” арендует кабельные каналы у АО “Ростелеком”.

- ☞ ознакомится с судебной практикой по арбитражным и гражданским делам, затрагивающим интересы предпринимателей и производителей;
- ☞ узнать цены и наличие лекарств в аптеках города;
- ☞ получить информацию о деятельности областной и городской администрации, вузов, научных и коммерческих структур Омской области.

Региональные органы власти и управления, крупные банковские и коммерческие структуры активно внедряют корпоративные компьютерные сети, переходят на бездокументальную систему делопроизводства. Если первоначально единственными крупными компьютерными базами данных были базы Управления внутренних дел и Городской телефонной сети, то теперь функционируют база данных земельного кадастра, управления юстиции, инвестиционных проектов на территории области и многие другие.

Через телефонные сети ОАО “Электросвязь” доступ в “Интернет” получили жители сельских районов области. В перспективе планируется обеспечить возможность предоставления услуг населению Омской области в районных узлах связи. Хотя первая сеть областного значения “ROSPAK” была создана еще в середине 1990-х гг. под выборы Президента РФ.

**Информационная безопасность Омской области.** Бурное развитие коммуникационных технологий в России диктует необходимость государственного контроля за сохранением и использованием стратегической информации. Это особенно актуально в том плане, что Омская область в рамках межрегиональной ассоциации “Сибирское соглашение” отвечает за вопросы развития связи, коммуникаций и информационных технологий в регионе.

На территории Омской области вопросы информационной безопасности отнесены к ведению созданной в марте 1998 года Областной комиссии по информационной безопасности. Основными направлениями работы комиссии являются:

- ☞ анализ текущего состояния информационной безопасности в Омской области, выявление. Прогнозирование и оценка возможных угроз и дестабилизирующих факторов;
- ☞ разработка нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере информационной безопасности;
- ☞ инвентаризация информационных ресурсов и обеспечение их защиты;
- ☞ организация межрегионального сотрудничества и организация работ по защите информации государственными учреждениями и ведомствами;
- ☞ экспертиза региональных программ информатизации и автоматизации в части обеспечения информационной безопасности;
- ☞ совершенствование финансового обеспечения работ по защите информации путем организации оказания платных услуг предприятиям негосударственного сектора и др.

Комиссия по информационной безопасности Омской области вправе запрашивать от органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий и организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, необходимую информацию, документы и материалы. Комиссия работает в тесном взаимодействии с органами государственного надзора в области связи и информатизации, а также государственной и общественной безопасности. Обобщенная в результате работы комиссии информация представляется Губернатору Омской области.

#### § 4. Подготовка и переподготовка кадров

Профессиональное образование является важным элементом подготовки квалифицированных кадров. Важнейшей тенденцией развития профессионального образования в условиях современной России стала **регионализация** - процесс, направленный на гармонизацию системы профессионального образования и рынка труда.

##### Конституция (Основной закон) Российской Федерации

###### Статья 43

1. Каждый имеет право на образование.
2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.
3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.
4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.
5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Региональные системы профессионального образования отличаются значительными отклонениями территориальной и отраслевой структуры, формируя разные условия социально-экономического развития отдельных регионов и территорий. Так, концентрация высшего образования в Центральном регионе усиливает межрегиональные противоречия, способствует отставанию периферии в экономическом и социальном развитии. Преодоление этих противоречий - длительный процесс, усугубляющийся недостаточностью интеллектуального и финансового потенциала в регионах.

При переходе на современные наукоемкие производства проблема подготовки и переподготовки кадров выходит на первый план, т.к. профессиональная подготовленность выступает в качестве важнейшего фактора социального, политического и экономического развития территорий. В значительной мере, определяя уровень обеспеченности кадрами региональной экономики профессиональное образование (высшее, среднее, начальное) оказывает прямое воздействие на эффективность производства. Знания и умения выступают в качестве самостоятельного фактора экономического роста.

Сегодня в вузах Российской Федерации занято более 30% научных работников страны. Высшая школа, располагает значительным научным потенциалом, она в состоянии решать сложные научные проблемы. При этом профессиональному образованию свойственны особенности, обусловленные спецификой территориальной организации экономики регионов, их географического положения, расселения и исторического развития. Система профессионального образования выполняет ряд разнообразных функций:

**экономическая** - удовлетворение потребности общества в высокопроизводительных кадрах, тогда как повышение образовательного уровня населения сопровождается ростом доходов и повышением уровня жизни;

**социальная** - социальное развитие территории, снижение преступности, удовлетворение потребности людей в особом социальном статусе;

**интеллектуальная** - обеспечение структурной перестройки экономики в пользу более наукоемких отраслей, удовлетворение потребности людей в знаниях и умениях;

**идеологическая** - формирование психологической готовности людей к переменам, внедрение новых политических взглядов, позиций и идей.

В каждом регионе складывается индивидуальная структура экономики и профессионального образования. Залогом сбалансированного развития региональной экономики служит наличие адекватной системы профессионального образования. Отсутствие, не-

достаточное или чрезмерное развитие одного из звеньев этой системы негативно сказывается на развитии отдельных частей региональной экономики и региона в целом.

Между производством и системой профессионального образования существует взаимосвязь. Территориальная организация производства формирует сеть профессиональных учебных заведений. Территориальная организация профессионального образования оказывает влияние на региональные особенности обеспечения кадрами и воздействует на развитие производства. При этом она выступает в качестве условия развития производительных сил и, одновременно, одного из важнейших слагаемых предпринимательского климата.

Очевидно, что экономические и социальные новации на местах невозможны без решения проблем профессионального образования в регионах. Профессиональное образование, особенно высшее, в состоянии выступить в качестве лейтмотива регионального развития.

**Региональные особенности системы высшего образования.** Высшая школа Российской Федерации располагает уникальным интеллектуальным потенциалом: в 1995 году в вузах работало более 135 тыс. преподавателей, имеющих ученую степень. В московских вузах число преподавателей, имеющих ученую степень, достигло 30 тыс. человек. Это больше, чем во вместе взятых Северном, Центрально-Черноземном, Дальневосточном, Восточно-Сибирском, Волго-Вятском районах.

Вузовский научный потенциал также характеризуется значительными региональными различиями. Кроме Москвы, большим вузовским потенциалом обладает Санкт-Петербург (14,6 тыс. преподавателей с ученой степенью), Ростовская (4,4 тыс. чел.), Свердловская (4,1 тыс.), Нижегородская (3,1 тыс. чел.), Самарская (3,4 тыс. чел.) области, республика Татарстан (3,6 тыс. чел.).

#### **Показатели развития региональных систем образования**

Развитие региональных систем образования характеризуется системой показателей, включающей:

- абсолютные показатели учебного процесса (контингент, прием, выпуск);
- относительные показатели масштабов учебного процесса на 1000 жителей региона и на 1000 человек в определенной возрастной группе;
- количество профилей обучения (разнообразие специальностей);
- отраслевая структура подготовки кадров, доля подготовки для отдельных отраслей хозяйства;
- интеллектуальный потенциал вузовского центра (число ученых, преподавателей высшей квалификации, докторов, кандидатов наук, число научных лауреатов, другие официальные признания);
- официальный рейтинг вузов (по Госкомвузу);
- образовательно-профессиональный потенциал региона;
- расходы на образование (высшее, среднее, начальное), в том числе процент бюджетных отчислений.

Такая организация вузовского потенциала регионов объективно способствует их разделению на сильные и слабые. Так, 52% бюджетных ассигнований на вузовскую науку приходится на Центральный район, 12% - на Северо-Западный. В то время как доля Дальневосточного экономического района составляет лишь 2%, Северного - 0,5%, Восточно-Сибирского - 3%.

Значительные региональные различия наблюдаются и в материальной базе вузов. Старейшие вузовские центры сохраняют лидирующее положение по обеспеченности учебно-лабораторными площадями. Первые три места по данному показателю занимают Москва, Санкт-Петербург и Томск. Такие субъекты Федерации, как республики Хакасия, Алтай, Карачаево-Черкесская и Магаданская область уступают им более чем в два раза.

В 1995 году в Российской Федерации насчитывалось 566 государственных вузов. Распределение регионов России по уровню развития высшего образования дает представление об особенностях территориальной организации высшей школы.

Российское высшее образование концентрируется в Москве и Санкт-Петербурге. В Москве в 1994 г. функционировал 81 государственный вуз, в котором обучалось 17,3% студентов Российской Федерации. По числу студентов на 10000 человек (506 чел.) Москва почти в 3 раза превышает среднероссийский показатель (171 чел.). В Санкт-Петербурге насчитывается 42 вуза с 200 тыс. студентов, что составляет 8,0% от их численности в Российской Федерации. По количеству выпускаемых специалистов высшей квалификации, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, важную роль играют Ростовская (18 вузов, 82,6 тыс. студентов), Свердловская (16 вузов, 76,5 тыс. студентов) и Новосибирская (16 вузов, 68,8 тыс. студентов) области.

В начале 90-х годов в Российской Федерации появились первые негосударственные учебные заведения. За очень короткое время система негосударственного высшего образования получила значительное развитие. В конце 1995 г. в 193 негосударственных вузах России обучалось 52 тыс. студентов, или 4,9% от их общего числа в высших учебных заведениях. Правда, в последние годы процесс распространения негосударственного образования несколько замедлился из-за трудностей в аккредитации.

По развитию системы негосударственного образования лидируют Центральный (42,6% приема студентов), Северо-Кавказский (30,9%) и Северо-Западный (8,4%) экономические районы. В 1994 г. 34,7% общего приема в негосударственные вузы России приходилось на Москву. Негосударственное высшее образование дополняет систему государственного образования, осуществляя подготовку специалистов наиболее престижных профессий (в первую очередь по экономике и праву).

Однако, в большинстве регионов России негосударственное образование пока не играет существенной роли. Так, в Центрально-Черноземном, Северном, Восточно-Сибирском, Поволжском и Уральском районах на негосударственные вузы приходится менее 6% студентов.

#### Распределение регионов России по уровню развития высшего образования

Уровень развития	Субъекты Федерации
Очень низкий	Мурманская, Камчатская, Магаданская и Сахалинская области. Республики Тува и Хакасия. Еврейская АО.
Низкий	Архангельская, Новгородская, Кировская, Псковская, Липецкая, Калужская, Костромская и Читинская области. Республики: Коми, Якутия, Адыгея, Карачаево-Черкессия, Чечня, Алтай, Калмыкия.
Средний	Владимирская, Вологодская, Брянская, Тульская, Рязанская, Смоленская, Белгородская, Курская, Тверская, Тамбовская, Астраханская, Ульяновская, Курганская, Оренбургская, Калининградская, Амурская, Тюменская, Кемеровская и Орловская области. Республики: Карелия, Чувашия, Дагестан, Марий Эл, Удмуртия, Бурятия, Кабардино-Балкария, Мордовия. Краснодарский, Ставропольский, Алтайский края.
Выше среднего	Ивановская, Нижегородская, Вологодская, Воронежская, Пермская, Челябинская, Ярославская, Саратовская, Омская, Иркутская, и Томская области. Республики Башкортостан и Северная Осетия. Красноярский, Приморский и Хабаровский края.
Высокий	Новосибирская, Ростовская, Свердловская и Самарская области. Республики Татарстан.
Очень высокий	Московская область с Москвой, Ленинградская область с Санкт-Петербургом.

Источник: CD-ROM "Регионы России".

**Региональные особенности развития среднего специального образования.** Проблемы трудоустройства выпускников, финансовые трудности в последние годы привели к сокращению приема в средние специальные учебные заведения России. С 1992 по 1994 гг. число учащихся в них сократилось на 10% и достигло 1871 тыс. человек. За 15 последних лет численность учащихся средних специальных учебных заведений России



сократилась более чем в 1,4 раза, число учащихся на вечерней форме обучения - в 3,7 раза, а на заочной форме - в 1,6 раза.

Тенденция сокращения учащихся в ССУЗах наблюдается во всех экономических районах. Однако темпы этого сокращения имеют географические отличия. Наиболее быстро сокращается численность учащихся в Центральном (в 1994 г. она достигла 85% от уровня 1992 г.), Северо-Западном (87%) и Северо-Кавказском (85%) регионах. Среди отдельных субъектов Российской Федерации наибольший спад наблюдается в Москве (76,9% к уровню 1992 года). Это достаточно негативная тенденция, поскольку именно среднеспециальное образование в наибольшей степени привязано к производственным технологиям в экономике.

Среднее специальное образование по сравнению с высшим образованием характеризуется более равномерным размещением. В России нет регионов, где более чем в 2 раза превышен среднероссийский показатель числа учащихся на 10000 человек населения (он составил в 1994 г. 126 человек). Среди экономических районов данный показатель имеет максимальные значения в Уральском (142 чел.), Центрально-Черноземном (141 чел.), Поволжском (142 чел.) районах. Наименьшее значение показателя - в Северо-Кавказском (104) и Северном (110) районах. Лишь в Еврейской автономной области данный показатель (193), более чем в 1,5 раза превышает среднероссийский уровень.

Наиболее отстающими регионами по развитию среднего специального образования в России являются Чукотский автономный округ (62 чел.) и Мурманская область (72 чел.). К регионам, где уровень развития среднего специального образования значительно ниже среднероссийского, принадлежат республики Ингушетия, Чечня, Дагестан, Кабардино-Балкария, а также Магаданская и Сахалинская области.

Более выражены региональные различия в конкурсных показателях дневных отделений средних специальных учебных заведений. Быстрый рост транспортных тарифов сократил число поступающих из отдаленных регионов. Это вызвало увеличение конкурса в одних регионах и снижению в других, создало барьеры для абитуриентов из периферийных районов. Так, конкурс в 1994 г. на Чукотке достиг фантастической величины - 22 чел. на место, в Туве - 4,2, в Якутии - 2,4, в Мурманской области - 2,2 чел. (среднее значение по России - 1,6). Вместе с тем, в Новгородской, Псковской и Тамбовской областях конкурс в средние специальные учебные заведения составил всего 1,3 чел. на место. Здесь и в ряде других регионах европейской части страны средние специальных заведения испытывают серьезные трудности с комплектованием. А если принять во внимание сокращение рождаемости в начале 90-х г.г., то значительная часть средних специальных учебных заведений Центральной России к 2000 г. может оказаться без учащихся.

Таким образом, если прежде при оценке перспектив развития региональной экономики первостепенное внимание уделяли обеспеченности территории минеральными ресурсами, то сегодня особое значение приобретает состояние и перспективы развития профессионального образования.

**Высшее и среднее профессиональное образование в Омской области.** Существенный вклад в стабилизацию социально-экономической ситуации в Омской области вносят учебные заведения профессионального образования и научные организации. Сегодня каждый десятый представитель трудоспособного населения Омской области занят в сфере профессионального образования. Из 89-ти регионов России Омская область занимает 6-е место по числу студентов средних профессиональных учебных заведений на 10000 человек и 12-е место по числу студентов вузов.

Вузовская наука в Омске многие годы обслуживала военно-промышленный комплекс и финансировалась в основном по этим статьям. Исследования в области гума-

нительных знаний проводились главным образом на энтузиазме преподавателей за счет их основного рабочего времени. Изменения в социально-экономической обстановке ухудшили положение первой группы исследователей и мало что добавили вторым.

Принятый летом 1996 года Закон РФ "О науке и государственной научно-технической политике" существенно расширяет полномочия субъектов федерации в управлении сферой науки и образования. Последовавшие решения Правительства РФ создали нормативно-правовую базу для структурной перестройки системы научных учреждений и организаций в ходе их аккредитации субъектом федерации.

На протяжении уже ряда лет в бюджете Омской области существует статья расходов "Господдержка науки и высшей школы", из которой финансируются большинство областных научных и научно-технических программ. В Администрации области разработан проект закона "О государственном регулировании в сфере научной деятельности и научно-технической политики в Омской области". Законопроект предполагает введение в Омской области мер, обеспечивающих мобилизацию и поддержку коллективов, занятых в сфере научной и научно-технической деятельности, научных работников и изобретателей на решение региональных социальных и экономических задач.

Три принципиально важных вопроса проблемы:

1. реструктуризация сети учебных заведений высшего и среднего профессионального образования;
2. дополнительное профессиональное образование как мощный источник финансирования развития учебных заведений;
3. интеграция науки и профессионального образования.

В Омске сегодня насчитывается свыше 230 докторов наук и около 2000 кандидатов наук. Более 35% из них работают в вузах. Над кандидатскими диссертациями трудится около 1200 человек; в 1996 году в 1,5 раза по сравнению с предыдущим годом увеличился прием в аспирантуру, эта тенденция сохраняется и поныне. В девяти вузах и академических НИИ работают 11 докторских и 20 кандидатских специализированных советов по защите диссертаций. На федеральном уровне решается вопрос об открытии в Омске докторских советов по химии и социальной философии, кандидатских по механизации сельскохозяйственного производства и др.

В высших учебных заведениях Омска осуществляется обучение по 118 специальностям из 420 существующих в стране, в колледжах и техникумах по 89 из 256. Омск полностью обеспечивает свои потребности в специалистах массовых профессий, но некоторые специальности и учебные заведения являются достаточно редкими.

**Итоги набора на 1 курс дневного отделения омских вузов в 1997 году.**

Вуз	Кол-во фа- куль- тетов	Кол-во специ- ально- стей	Зачислено абитуриентов				Всего за- чис- лено	Подано заяв- лений
			На плановые места с бюджетным фи- нансированием		На коммерческой основе			
			Феде- ральный бюджет	Местн ый бюд- жет	Средства органи- заций	Средства физиче- ских лиц		
ОмГУ	7	15	672	25	14	220	931	2223
ОмГПУ	13	12	901	0	0	174	1075	3320
ОмГТУ	10	29	1024	0	0	36	1060	2104
ОмГАУ	9	18	1175	0	158	53	1386	2673
СибГАФК	2	-	356	0	0	40	396	730
ОмГАПС	5	10	531	0	30	31	592	1270
ОмГМА	4	4	346	0	39	70	455	984
ОмГИС	2	6	230	0	10	61	301	718
СибАДИ	5	12	770	0	26	149	945	2617

ТФОМГПУ	3	3	154	0	0	1	155	325
ОФМГУК	3	3	42	0	0	87	139	145
ОФАГИК	2	2	94	0	0	0	94	205
ОФНГАВТ	1	2	40	0	0	20	60	218
СиБЭКО	1	1	0	0	10	22	32	86
ИпиЭ	1	1	0	0	0	78	78	82
	<b>68</b>	<b>118</b>	<b>6335</b>	<b>25</b>	<b>287</b>	<b>1042</b>	<b>7699</b>	<b>17700</b>

В 1995-98 г.г. многие учебные заведения снизили набор студентов на специальности, не пользующиеся спросом, переориентировавшись на другие, остродефицитные специальности. Например, Индустриально-педагогический колледж обновил номенклатуру специальностей на 1/3, организовав подготовку правоведов, менеджеров, социальных педагогов и специалистов в области вычислительной техники.

Впервые в Омске открыта подготовка по специальностям “Финансы и кредит” в ОмГУ, “Информационные системы” в ОмГАПС и ОмГТУ, “Тепловые электрические станции”, “Машины и аппараты химических производств” в ОмГТУ, “Внутригосударственное регионоведение”, “Лесное и лесопарковое хозяйство” в ОмГАУ, “Дизайн”, “Социально-культурный сервис и туризм” в Институте сервиса, “Коммерческая экспертиза качества продовольственных товаров” в Омском филиале МГУК.

Принятый летом 1996 года Закон РФ “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” упорядочил многие вопросы жизнедеятельности вузовских коллективов. Все государственные вузы в соответствии с этим законом внесли изменения в Уставы, заключили договоры с Комитетом по управлению имуществом Омской области, на основании которых получили в полное хозяйственное ведение имеющуюся государственную собственность. Закон установил обязательность выборов ректора через каждые пять лет. Такие выборы уже прошли в Аграрном университете, Академии физической культуры, Техническом университете, Медицинской академии и СиБАДИ.

Реорганизация учебных заведений в большинстве случаев сопровождается укреплением учебно-материальной базы, переходом на новые технологии обучения студентов и проведения научно-исследовательских работ. 14 техникумов и училищ сегодня подняли свой статус до колледжа, 4 института - стали университетами (аграрный, педагогический, технический и путей сообщения), 2 - академиями (медицинская и физической культуры). Омский технологический институт бытового обслуживания реорганизован в Омский государственный институт сервиса.

На протяжении последних лет растет прием в учебные заведения высшего и среднего профессионального образования. Летом 1997 года на дневные отделения вузов приняты 7699 человек - на 10% больше, чем в 1996 году. Практически весь прирост произошел за счет платного обучения, в том числе и в негосударственных учебных заведениях. Количество мест федерального бюджетного финансирования увеличилось на 0,8% (с 6283 до 6335).

<b>Структура оплаты за обучение в омских вузах на 1 году обучения</b>	<b>1996 г.</b>	<b>1997 г.</b>	<b>Прирост, %</b>
Федеральный бюджет	6283	6335	0,8
Областной бюджет	25	25	0,0
Средства организаций	135	287	112,6
Средства физических лиц	558	1042	86,7

По некоторым специальностям конкурс на платное обучение был весьма высок: например, на юридический факультет ОмГУ зачислены абитуриенты, набравшие 13 баллов по итогам 3-х экзаменов и заплатившие 13,5 млн. рублей<sup>5</sup> за 1-й год обучения.

<sup>5</sup> Все финансовые средства приводятся в ценах 1997 года.

Анализ демографических данных по Омску и области показывает, что на ближайшие 8–10 лет выпуск из школ будет стабильным – около 35–40 тысяч потенциальных абитуриентов. С учетом абитуриентов из других городов РФ и северных областей Казахстана существующие цифры приема представляются вполне приемлемыми.

Омские вузы, колледжи и техникумы расширяют сферу своего влияния на Тюменский Север и ближнее зарубежье. Сегодня имеют филиалы и представительства в Тюменской области Технический университет, Индустриально-педагогический колледж, Автотранспортный техникум и некоторые другие учебные заведения. Третий год работает в Ташкенте филиал Омского государственного университета. По согласованию с органами государственной власти и управления Республики Казахстан ОмГУ и ОмГТУ открыли свои представительства или филиалы в Павлодаре, Петропавловске и Семипалатинске.

По нескольким направлениям решается проблема доступности высшего и среднего профессионального образования для сельской молодежи: создание филиалов омских учебных заведений в сельских районах, направление администрацией области выпускников сельских школ для целевой подготовки в омские вузы и др. Особое внимание уделяется работе с талантливой молодежью. Только в прошлом году адресная материальная помощь из областного бюджета студентам-сиротам составила около 160 миллионов рублей, более 140 миллионов выплачено студентам в виде именных стипендий Администрации Омской области.

Серьезных результатов следует ожидать от объединения вузов и учебных заведений среднего профессионального образования в единые учебные комплексы. Начало этой работе было положено 35 лет назад согласованием учебных планов и программ родственных учебных заведений. Сегодня Педагогический университет сразу на третий курс принимает лучших выпускников педагогических колледжей, Технический университет из химико-механического техникума, Академия физической культуры - выпускников педколледжа № 2 и Исилькульского УПЦ, Тарский филиал педуниверситета - выпускников Тарского педколледжа.

В экономически развитых странах до 60% всех средств, затрачиваемых на образование, расходуется на обучение взрослых. Сфера повышения квалификации и переподготовки специалистов подверглась самой серьезной ломке. Прекратили существование практически все отраслевые центры и институты повышения квалификации в производственной сфере, из-за недостатка средств ликвидированы отделы технического обучения на предприятиях. Эту нишу на рынке образовательных услуг осваивают государственные учебные заведения высшего и среднего профессионального образования, а также всевозможные негосударственные образовательные учреждения. В Омской области таких подразделений, филиалов и организаций насчитывается более 20.

Наиболее уверенно и последовательно работают Центр делового образования госуниверситета, Институт переподготовки кадров и агробизнеса в агроуниверситете, Региональный центр повышения квалификации при СибАДИ, Институт повышения квалификации работников образования Комитета по образованию Администрации области. Имеется опыт краткосрочных курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, проводимых на базе Инновационного центра переподготовки и повышения квалификации работников культуры и искусства. Главное управление Центрального банка РФ по Омской области ликвидировало свое подразделение, передав его функции Многофункциональной банковской школе.

Около года вызревала идея создания Омского аграрного академического союза, объединившего Аграрный университет, сельскохозяйственные техникумы и некоторые ПТУ с научно-исследовательскими институтами Сибирского отделения Российской

академии сельскохозяйственных наук. Шаг за шагом развивается Педагогический университет. Освоившись в новом статусе университета, коллектив пошёл на перестройку организационной структуры, объединив родственные кафедры и факультеты в 3 института: Институт информатизации образования, Социально-педагогический институт и Институт искусств.

В 1997 году по инициативе Педагогического университета создано Некоммерческое партнерство “Педагогическое образование Омской области”, в состав которого на равноправной основе вошли: Комитет по образованию Администрации области, педуниверситет, Институт повышения квалификации работников образования и все педагогические колледжи. Главная цель “Партнёрства” - объединение усилий в подготовке педагогических работников на основе согласованных учебных планов, а также совместная реализация программ повышения квалификации и переподготовки учителей. В рамках этого объединения его участники связаны двухсторонними договорами, в которых определены обязанности сторон и основные направления сотрудничества.

Более жёсткая схема интеграции выбрана Университетом путей сообщения и Омским техникумом железнодорожного транспорта. Техникум должен войти в структуру университета, сохранив права юридического лица по доверенности и высокую степень самостоятельности в финансово-хозяйственной деятельности. После реализации этого проекта в Университете путей сообщения будет создана дополнительная вертикаль в области технического образования. В области экономического образования такую вертикаль уже образуют Лицей бизнеса и информационных технологий и Институт мировой экономики СибЭКО.

Лучшие результаты получаются при реализации целевых программ. Например, третий год подряд Педагогический университет реализует программу Миннаца РФ по повышению квалификации преподавателей русского языка и литературы русскоязычных школ Казахстана. В прошлом году они получили на эти цели около 700 млн. рублей. Следует отметить, что только система дополнительного образования, отвечающая современным социально-экономическим реалиям, способна гибко реагировать на меняющиеся кадровые запросы экономики и социальной сферы региона.

Разработка и реализация крупных целевых программ, как правило, сопровождается организацией подготовки по новой специальности. Так, после подписания соглашения между областной администрацией и РАО “Газпром” о совместном участии в газификации районов области Техническим университетом подготовлен комплект документов для лицензирования специальности “Вакуумная и компрессорная техника для физических установок”.

Подписано постановление Главы Администрации (Губернатора) Омской области, обязывающее Комитет по охране природы и Совет ректоров омских вузов организовать в соответствии со ст. 75 Закона РФ “Об охране природной окружающей среды” обязательную экологическую подготовку руководителей, специалистов и граждан на территории Омской области. Сейчас формируются первые группы слушателей из числа строителей и работников автомобильного транспорта.

Омское региональное отделение Федеральной комиссии по ценным бумагам выступило с инициативой создания негосударственного образовательного учреждения для переобучения и лицензирования специалистов, работающих с акциями, облигациями и другими ценными бумагами.

В рамках заключенного в конце 1997 года соглашения с шведским концерном “Volvo” планируется помимо открытия в Омске завода по сборке автобусов развернуть в Швеции информационную кампанию для привлечения интереса предпринимателей к Омской области. Для этого в Швеции и в Омске наши партнеры предлагают открыть

информационные центры. В качестве рекомендации при подборе сотрудников Омского центра руководство “Volvo” выдвигает знание ими шведского языка. А без знания специалистами английского вообще невозможен информационный обмен в международной компьютерной сети “Internet”. При этом львиную долю коммерческой языковой подготовки специалистов в Омске взяли на себя три негосударственных учебных заведения.

В связи с реформой жилищно-коммунального хозяйства начата подготовка специалистов на факультете промышленного и гражданского строительства СибАДИ. В течение ряда лет в Институте мировой экономики СибЭКО ведется обучение студентов по программе Открытого университета Великобритании “Эффективный менеджер”, а с 1997/98 учебного года в учебный процесс включена российско-голландская программа по маркетингу.

Омская область участвует в реализации крупных федеральных программ повышения квалификации и переподготовки кадров:

- ☞ государственных и муниципальных служащих (президентская программа);
- ☞ руководителей и специалистов-хозяйственников (правительственная программа).

Полным ходом разворачивается работа в рамках федеральной программы подготовки управленческих кадров для народного хозяйства, включающей обучение в России 5000 человек ежегодно и их стажировку за рубежом. Серьезным достижением является включение Госуниверситета в Федеральную целевую программу “Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки”. В ноябре 1997 года завершен выход учебных заведений в международную компьютерную сеть Интернет – введен в действие “Интернет-центр” Омского государственного университета, созданный в рамках федеральной программы “Университеты России”.

## **§ 5. Страховая деятельность**

Страховая деятельность в России приобрела характер особого вида коммерческой деятельности после ликвидации государственных монополистов - “Госстраха” и “Ингосстраха”, и принятия Закона РФ “О страховании”. Многочисленные коммерческие страховые общества, осуществляющие операции на страховом рынке России, до сих пор не достигли должного развития, о чем свидетельствует высокая рентабельность у страховщиков и низкий процент охвата страхового поля.

Сфера страхования способствует повышению эффективности предпринимательской и инвестиционной деятельности. Это определяет значимость развития страхования для интеграции Российской Федерации в мировое сообщество. Одной из проблем страхового рынка в России является формирование современной законодательной, правовой базы применительно к западноевропейским и американским стандартам, обеспечивающей сбалансированное удовлетворение интересов страхователей и страховщиков. Актуальной проблемой становится привлечение коммерческих страховых компаний к страхованию государственной, муниципальной и казенной собственности.

В настоящее время правовую основу функционирования страхового рынка России составляет принятый 27 ноября 1992 г. закон РФ “О страховании” и Гражданский кодекс РФ, а также соответствующие законодательные и нормативные акты. Реально правовые отношения закрепляются в правилах и условиях страхования, характеризующихся большим разнообразием и нестабильностью.

Анализ источников и практика их применения показывает несовершенство правового регулирования страховых отношений. Так, не урегулированы разночтения по отдельным положениям ГК РФ и Закона “О страховании”, об обязательных видах страхования, перестраховании, формировании страховых резервов и их размещении, о ли-

митах ответственности страховщиков, защите отечественного страхового рынка, валютных операциях страховщиков и т.д. Все это усугубляется отсутствием обоснованных методик и пособий по организации деятельности страховщиков.

Сущность страхования состоит в формировании определенного денежного (страхового) фонда и его распределении во времени и пространстве с целью возмещения возможного ущерба (убытков) клиентам при несчастных случаях, стихийных бедствиях и других обстоятельствах, приводящих к потере собственности и активов, предусмотренных условиями договора страхования. В страховании участвуют две стороны:

- ☞ **страховщик** - формирующий страховой фонд,
- ☞ **страхователь** - участвующий в создании страхового фонда путем определенной системы страховых взносов (страховых платежей).

Между страхователями распределяется сумма возмещения понесенного ими ущерба. Если договором страхования предусмотрена ответственность страхователя за ущерб, нанесенный третьим лицам, то этот ущерб также компенсируется из страхового фонда.

Число получателей возмещения из страхового фонда обычно меньше числа страхователей, т.е. участников фонда. Поэтому страховщик имеет возможность возмещать полностью или частично убытки. В случае, если возмещение превышает размеры страхового фонда, применяется т.н. “перестрахование”, когда страховые фирмы сами страхуют друг друга от возможной неплатежеспособности.

Таким образом, чем больше страхователей привлечено к страхованию, тем меньше будут суммы взносов каждого страхователя, поскольку в формировании фонда участвуют все страхователи, а возмещение ущерба производится только пострадавшим. Суммы возмещения убытков отдельного страхователя обычно во много раз превышают уплаченные им страховые взносы. Однако, как показывает страховая практика, почти каждый страхователь с течением времени несет те или иные убытки в связи с возникновением различных случайностей, поэтому он гарантирован от крупного ущерба своим участием в страховом фонде.

Экономическая сущность страхования заключается в том, что убытки раскладываются на многих страхователей, а взносы необременительны для каждого. Разница между суммой собранных страховых взносов и суммой выплаченных убытков составляет доход страховщиков. Страхование, как метод возмещения материальных потерь от непредвиденных природных и социальных явлений, выполняет тройную задачу: обеспечивает экономические интересы граждан, предпринимательской структуры и всего общества.

В условиях рыночных отношений коммерческая структура или отдельный гражданин редко имеют достаточные денежные резервы на случай крупного ремонта или восстановления имущества. Особенно большие выплаты связаны с возмещением нанесенного вреда здоровью и имуществу третьих лиц, которые могут составить для виновной стороны десятки и сотни тысяч рублей. Хозяйствующие субъекты также не заинтересованы в резервировании свободных средств, предназначенных для возмещения убытков, возникающих при гибели или повреждении материальных ценностей и выплат денежных компенсаций.

Государство также заинтересовано в развитии страховых отношений. С одной стороны, государство заинтересовано в восстановлении утраченных или поврежденных материальных ценностей граждан и юридических лиц, а с другой – в том, чтобы возмещение причиненного ущерба, происходило из страховых фондов, формируемых за счет налогоплательщиков. Это означает, что существуют естественные социально-экономические потребности в страховании. Формой выражения экономической потребности в страховом покрытии является страховой интерес, который может быть

индивидуальным, коллективным или общественным. Вероятностный характер несчастных случаев порождает разрыв между объективным наличием страхового интереса и его осознанием субъектами страховых отношений. С этим обстоятельством связано возникновение и развитие различных видов страхования.

Страхование делится на **обязательное** и **добровольное**. Страхование гражданской ответственности, предусматривающее возмещение ущерба третьим лицам, может быть признано в качестве важнейшей общественной потребности и определено таковым государством путем законодательного введения его обязательности, а индивидуальный и коллективный страховой интерес, обычно охватываются добровольными видами страхования. Таким образом, различия в уровне страховых интересов и потребностей отражаются на способах правового регулирования страховых отношений. Обязательное страхование, предусматривается для страховых организаций и страхователей законом, а добровольное страхование – договорами между страхователем и страховщиком.

Страхование носит эквивалентный характер и базируется на соотношении объема поступающих страховых платежей и объема выплачиваемого возмещения. Это требует систематического уточнения размера производимых страхователем платежей и учета уровня вероятности страховых событий. В поддержании эквивалентности объективно заинтересованы как страхователи, так и страховщики. Договорные отношения между страхователем и страховщиком в качестве равноправных лиц не нарушаются и при обязательном страховании.

Обязательность вступления в страховые отношения диктуется законом, но условия страхования, размеры страховых премий и страхового возмещения определяются добровольно субъектами договорных отношений. С развитием рыночных отношений в России, приватизацией государственной собственности, расширением предпринимательской деятельности, сокращением доли государственных структур в покрытии убытков, связанных с производственной деятельностью или интересами граждан, потребность в страховании будет возрастать, а в сферу страховых отношений станут вовлекаться новые объекты и субъекты. Это неизбежно потребует совершенствования правового, организационного и экономического механизма управления страховым делом.

**Формирование и особенности страхового рынка в РФ.** Ежегодно страховые организации в промышленно развитых странах аккумулируют в виде страховых платежей примерно 7–8% ВВП<sup>6</sup>. В Российской Федерации страховые взносы достигают только 1,5% ВВП, а большинство российских страховщиков не обладает финансовым потенциалом, позволяющим взять ответственность по крупным рискам. Суммарная величина уставных капиталов всех страховщиков России составляет чуть более 1,6 млрд. руб.

В настоящее время на территории России страхование осуществляют около 3000 страховых компаний, из них 2750 внесено в Государственный реестр. Как и в других странах с рыночной экономикой, в Российской Федерации страховое дело представлено множеством различных по масштабам и правовым формам страховых обществ. Деятельность этих обществ регулируется законодательными актами, за неисполнение которых страховые компании несут финансовую и уголовную ответственность.

До начала реформ в нашей стране монопольное право на проведение страховых операций имели организации, входившие в систему Министерства финансов СССР, права и обязанности которых определялись соответствующими положениями и ведомственными инструкциями. При этом поступления от страхования выступали как дополнение к бюджетным резервам. Это отрицательно отражалось на страховой деятель-

<sup>6</sup> ВВП – валовой внутренний продукт.



ности, так как сдерживало ее развитие и способствовало изъятию в государственный бюджет значительной части страховых ресурсов.

Однако и бюджет имел крупные непредвиденные расходы для покрытия случайных потерь государственных и кооперативных организаций. Развитие страхования в условиях государственной монополии шло от предложения к спросу. Министерство финансов СССР утверждало правила страхования, а предприятия и население были вынуждены с ними мириться. Правила предусматривали в основном защиту от стихии природы и несчастных случаев. Система государственного страхования не могла принимать на свою ответственность коммерческие или политические риски.

Рыночная экономика требует нового подхода к страхованию, расширения видов страховых услуг в зависимости от страхового и экономического интереса страхователей. Особую актуальность приобретает внедрение различных видов страхования ответственности предпринимателей, экологических и коммерческих рисков, профессиональной ответственности лиц в сфере интеллектуального труда и др. Развитие современного страхового дела немыслимо без сочетания смешанного, акционерного, кооперативного, взаимного и других схем страхования.

В 1992-97 годы происходил активный процесс создания самостоятельных страховых организаций, которые пытаются восполнить пробелы в работе государственного страхования, приспособиться к требованиям рынка. Однако пока они не располагают необходимыми резервными фондами, не всегда могут обеспечить гарантии выполнения принятых обязательств и занимаются выборочным страхованием рисков с высокой рентабельностью. Формирование страхового рынка носит зачастую стихийный характер и во многих случаях защита интересов страхователей не обеспечена должным образом.

По характеру страховых операций все фирмы, функционирующие на страховом рынке, можно разделить на две группы независимо от их организационно-правовых форм. Первая – страховщики, ориентирующиеся на проведение едва ли не всех видов страхования, стремящихся набрать крупный портфель заключенных договоров. Вторая группа – страховые общества, специализирующиеся на ограниченном наборе страховых операций. К ним относятся общества медицинского страхования и некоторые другие. В основе большинства видов страхования, лежат правила, действовавшие в системе государственного страхования. Но есть отличия в содержании, организации страховых операций и условиях страхования.

Российский рынок сильно монополизирован. На долю 100 крупнейших компаний приходится около 60% поступлений, а на долю двух крупнейших страховщиков – "Росгосстрах" и АО "Ингосстрах" – более 25% собранных страховых взносов. Темп роста суммарной страховой премии примерно соответствует уровню инфляции.

Другой характерной особенностью страхового рынка является превышение величины собранной премии над объемом выплат – средний уровень выплат составляет всего около 70%. Тогда как за рубежом эта цифра достигает 90% и выше. Иначе говоря, российские страховщики завышено оценивают принимаемые риски и вероятность наступления страховых случаев.

Высокая доля остающейся в распоряжении компаний страховой премии не стимулирует инвестирование ими своих активов. Зачастую страховые фирмы предпочитают через дочерние структуры вкладывать деньги в торгово-посреднические операции. В деятельности многих страховых обществ выявились отрицательные стороны: чрезмерная коммерциализация, высокие тарифы, отсутствие контроля за использованием средств, состоянием балансов и страховых резервов. Следует подчеркнуть, что российские страховщики охватывают не более 10% потенциального рынка.

Основное бремя расходов по ликвидации последствий природных и техногенных катастроф ложится на государственный бюджет. Возможности национальных страховых компаний размещать крупные страховые риски (экологические, атомные, индустриальные, транспортные) остаются низкими. Можно отметить ряд общих недостатков в деятельности страховых фирм. Многие из них оказываются ненадежными партнерами, что связано с деятельностью недобросовестных страховщиков, сознательно не выполняющих обязательства по договорам. Пока недостаточна инфраструктура по размещению страховых рисков среди нескольких страховых организаций. Настоятельной потребностью стало законодательное закрепление минимального размера уставного капитала страховых компаний.

Развитие страхового рынка в России на фоне стабильного роста страховых операций характеризуется довольно противоречивыми тенденциями. Наблюдается односторонняя направленность развития страховых услуг в сторону обязательных видов страхования. Суммарная доля премии по этим видам страхования в 1993–96 гг. увеличилась более чем в 3 раза при незначительном росте страховых платежей по другим видам страхования.

Недострахование, или страхование имущества не на полную стоимость составляет одну из наиболее трудных проблем. Это означает, что наличие страхового полиса не гарантирует реального возмещения понесенного страхователем убытка. Так, по данным Госкомстата РФ, средняя страховая сумма по страхованию средств транспорта, принадлежащего гражданам, составляет 9 тыс. руб., что составляет менее 25% стоимости автомобиля среднего класса. Разумеется, что страхователь на эти деньги не может восстановить утраченное имущество. Еще большую озабоченность вызывает проблема недо страхования объектов собственности предпринимательских структур и государства. Страховая сумма по договору страхования имущества юридических лиц не превышает 4,5% восстановительной стоимости основных производственных фондов.

Данные Торгово-промышленной палаты РФ показывают, что большинство коммерческих структур тратит на страхование менее 1,5% своих доходов. Это свидетельствует о том, что главная причина негативного отношения населения к страхованию - ненадежность страховщиков. Можно выделить следующие причины этой ненадежности:

- ☞ недостаточность страховых резервов по отношению к принятым обязательствам, приводящая к убыткам и потере платежеспособности;
- ☞ низкая ликвидность собственных средств, размещенных преимущественно в объектах недвижимости, и незначительный уставный капитал;
- ☞ неэффективная инвестиционная политика, приводящая к выводу из прибыльного оборота части страховых резервов и собственных средств и образованию дебиторской задолженности;
- ☞ несбалансированный страховой портфель, сочетающий повышенные риски с отсутствием современных страховых продуктов и приводящий к сужению страхового рынка.

Не оказывает пока стимулирующего воздействия на внутренний страховой рынок и возможность участия иностранного капитала в создании страховых организаций в России. Законодательство РФ разрешает иностранным юридическим лицам и гражданам участвовать в учреждении страховых организаций при условии, что доля иностранных инвесторов в уставном капитале не превышает 49%. Однако, опасения западных партнеров в отношении политической стабильности в стране неблагоприятно сказываются на иностранных инвестициях в страховой бизнес. При снятии ограничений и вступлении РФ во Всемирную Торговую Организацию отечественные страховщики окажутся в жестких конкурентных условиях и вряд ли смогут удержать свои страховые портфели.

**Объединения страховщиков.** В России происходит объединение страховых компаний в союзы и ассоциации. Первым был учрежден Российский союз страховщиков (РОСС). Его членами стали в основном негосударственные страховые организации. Союз объединил около 400 страховых организаций. В начале 1992 года был учрежден Страховой союз России, включивший АО "Ингосстрах", "Россия" и компании Росгосстраха. В России образовано также более четырех десятков союзов и ассоциаций страховщиков (в основном – по региональному принципу).

Раздробленность не позволяла страховщикам эффективно отстаивать свои интересы в органах государственного управления и взаимодействовать с зарубежными объединениями страховщиков. Поэтому в марте 1996 г. страховые союзы объединились во Всероссийский Союз страховщиков (ВСС), который призван осуществлять защиту и представлять интересы своих членов в государственных и общественных организациях, предоставлять информационные и консультационные услуги, развивать образование и подготовку кадров страховщиков.

Дальнейшее развитие страховых организаций будет определяться характером принятых законодательных норм. В настоящее время большинство страховых фирм еще не собрало капитал, необходимый для полноценной страховой деятельности. Поэтому введение лимита для минимальной величины уставного капитала и допуск иностранных страховых групп на российский рынок могут вызвать монополизацию страхового дела в крупных страховых компаниях. Вместе с тем, на устойчивости страхового рынка благоприятно скажется создание объединений страховщиков (пулов), занятых в близких сферах страхования.

25 февраля 1993 г. между страховщиками России (Росгосстрах), Белоруссии (Государственная страховая коммерческая организация), Казахстана (Госкомстрах), Азербайджана (Азерсыгорт), Туркменистана (Госстрахком), Украины ("Оранта"), Узбекистана (Главное управление Госстраха), Грузии (Госстрахком), Киргизии (Госкомстрах "Кыргызстан"), Таджикистана (Таджикская государственная страховая коммерческая организация) подписано соглашение, которое предусматривает:

- ☞ унификацию страхового законодательства;
- ☞ исследование проблем тарифной политики;
- ☞ обмен информацией по вопросам страховой деятельности;
- ☞ проведение перестрахования;
- ☞ осуществление на номинальной основе посреднических услуг по страхованию грузов, средств транспорта, а также проведение государственных и добровольных видов страхования;
- ☞ оформление страховых сертификатов;
- ☞ содействие в оформлении документов при страховых событиях и т.д.

Хотя это соглашение подписано государственными страховыми компаниями, его положениями могут пользоваться и независимые страховщики. Конечной целью интеграции должно стать укрепление национальных страховых рынков и поэтапное создание единого страхового рынка на территории стран СНГ с унифицированной законодательной базой, развитой инфраструктурой и свободной конкуренцией. К числу первоочередных задач в этом направлении относится разработка международных соглашений по проблемам страхования:

- ☞ соглашения о принципах деятельности страховщиков, перестраховщиков и страховых брокеров на территории стран Содружества;
- ☞ соглашения по вопросам страхования владельцев автотранспортных средств, медицинского страхования и страхования ответственности при авиаперевозках;

- ☞ осуществление сотрудничества страховых организаций стран СНГ по перестрахованию крупных рисков, разработке типовых пуловых соглашений на территории стран СНГ;
- ☞ организация профессионального обучения страховых кадров.

На реализацию названных задач во многом направлена деятельность национальных объединений страховщиков, торгово-промышленных палат стран Содружества, органов страхового надзора. Для регулирования интеграционных процессов создан Координационный Совет по страхованию.

Ни для кого не секрет, что на страховом рынке России сегодня наблюдается недостаток антимонопольных норм, регулирующих страховой рынок. Практически отсутствует законодательство, регулирующее посредническую деятельность в страховании и перестраховании. Это привело к ситуации, когда страховые компании не получая лицензии на перестраховочную деятельность, бесконтрольно перестраховывают свои риски и формируют страховые резервы только по прямому страхованию. Многие российские страховые компании в России зачастую выступают как страховые агенты иностранных страховщиков.

**Организационные формы страховых компаний.** В настоящее время участники страхового рынка выступают в различных организационно-правовых формах:

- ☞ акционерных компаний;
- ☞ государственных и смешанных страховых организаций;
- ☞ хозяйственных товариществ;
- ☞ обществ взаимного страхования;
- ☞ совместных предприятий;
- ☞ страховых посредников.

**Акционерные страховые компании** – это компании, созданные в целях проведения страховых операций, уставный капитал которых формируется в результате выпуска и продажи ценных бумаг. Обычно они функционируют на тех же правовых основах, что и другие акционерные общества и могут осуществлять любые виды страхования на основе полученной лицензии. В общей численности страховых компаний акционерные общества открытого и закрытого типа составляют около 70%.

**Общества взаимного страхования** – это такая система договорных отношений между страхователями, при которой юридически самостоятельные члены общества объединяют средства для возмещения возможного ущерба. Необходимость создания обществ взаимного страхования вызвана потребностями в страховой защите учредителей и участников организаций по однородным группам рисков (например, имущественных, на транспорте, в сельском хозяйстве и т.д.). Общества взаимного страхования осуществляют страхование своих членов и являются некоммерческими организациями.

**Государственные и смешанные страховые организации** – самостоятельные, юридически обособленные страховые организации, капитал которых частично или полностью формируется за счет государственных средств. Они функционируют в сфере внешнеэкономической деятельности (например, "Международное агентство по страхованию иностранных инвестиций в РФ от коммерческих рисков"), в сфере страхования жизни и некоторых других видов страхования физических лиц (Росгосстрах).

**Кооперативные страховые организации** – одна из форм обществ взаимного страхования на основе паевого объединения финансовых средств членов (кооперативов, товариществ и частных предпринимателей). Главная цель кооперативных страховых организаций – обеспечение страховых интересов участников. Эта организационная

форма организаций в условиях Российской Федерации встречается очень редко и пока не имеет больших перспектив для своего развития.

**Хозяйственные товарищества** – коммерческие организации с разделенным на доли (вклады) учредителей (участников) уставным капиталом. Товарищества могут создаваться в форме полного товарищества и **коммандитного**<sup>7</sup> товарищества. В настоящее время к товариществам относится около 25% всех страховщиков. Большинство из них зарегистрировано как “товарищества с ограниченной ответственностью”. Новый Гражданский кодекс РФ не предусматривает такой формы хозяйствования, поэтому страховщикам предстоит перерегистрация.

**Совместные предприятия.** Совместные страховые компании могут создаваться в форме различного вида товарищества и акционерных обществ<sup>8</sup>.

**Страховые посредники** могут функционировать и как товарищества, и как частные предприниматели (с образованием юридического лица), а страховые агенты – выступать в качестве служащих страховых компаний или их доверенных лиц по договорам поручительства. Сегодня посреднические службы в России представлены очень слабо. Между тем, за рубежом посреднические фирмы (в особенности в области транспортного страхования) обеспечивают страхователям наиболее выгодные условия страхования, надежность страхового покрытия и размеры страховых платежей.

В любом случае, независимо от организационной формы страховые организации создаются для осуществления страховой деятельности и не вправе заниматься производственной, торгово-посреднической и банковской деятельностью. При этом не имеет значения, осуществляется такая деятельность постоянно или страховые организации производят разовые операции. Не имеют права на ведение подобной деятельности и филиалы страховых организаций. При выявлении фактов ее осуществления налоговые органы предъявляют в арбитражные суды иски о признании сделок (деятельности) недействительными.

Вместе с тем, на страховом рынке наблюдается тенденция сращивания банковского и страхового капитала. С одной стороны, страховые компании вкладывают средства в высокодоходные банковские акции, с другой стороны, банки размещают деньги в ценных бумагах страховых компаний. Так, активно взаимодействуют страховые компании в группе МОСТ и холдинге Инкомбанка. В ближайшее время ситуацию на рынке страховых услуг будут определять два фактора. Тандем "страховая компания – банк" позволит реализовывать масштабные проекты, а привлечение новых высококвалифицированных кадров поможет разнообразить рынок страховых услуг.

**Банкротство страховых организаций.** При рассмотрении дела о банкротстве страховой организации лицом, участвующим в арбитражном процессе, признается государственный орган РФ по надзору за страховой деятельностью. Заявление о признании страховой организации банкротом может быть подано в арбитражный суд должником, конкурсным кредитором, прокурором и иным уполномоченным в соответствии с федеральным законом государственным органом.

Продажа имущественного комплекса страховой организации может быть осуществлена в ходе внешнего управления. При осуществлении конкурсного производства имущественный комплекс страховой организации может быть продан только с согласия покупателя принять на себя договоры страхования, по которым страховой случай не наступил до момента признания страховой организации банкротом. Покупателем имущественного комплекса страховой организации может выступать только страховая организация. В случае продажи имущественного комплекса страховой организации в

<sup>7</sup> Коммандит – лицо, несущее ограниченную ответственность.

<sup>8</sup> С участием иностранного капитала в России по состоянию на 1997 г. создано 75 страховых организаций.

ходе внешнего управления к его покупателю переходят все права и обязанности по договорам страхования, по которым на дату продажи имущества страховой организации страховой случай не наступил.

**Страхование в Омской области.** По состоянию на 1 января 1998 года на территории Омской области было зарегистрировано 22 местных страховых компании. Из них у одной компании (СК “Птицепромсервис”) приказом межрегиональной страховой инспекции № 104 от 19.06.98 г. лицензия на осуществление страховой деятельности временно приостановлена. Кроме местных страховых компаний в Омской области активно действуют и иногородние (в основном - московские) компании, среди которых можно выделить наиболее крупные: “Военно-страховую компанию”, “АКВИКО”, “Ренессанс” и ряд других.

Многие из этих компаний переживают далеко не самые лучшие свои времена. Поэтому особое внимание при выборе делового партнера следует уделять анализу доступных данных об их финансовом состоянии и ресурсном потенциале. Ниже приведена информация о размере уставного капитала омских страховщиков и тех видах деятельности, лицензиями на осуществление которых они обладают.

**Перечень омских страховых компаний на 01.01.98 г.**

Наименование	Уставной капитал, руб.	Виды деятельности
Аверс-Гарант	45000	все виды страхования
АСКО-Забота	120000	медицинское страхование
Астор	1100000	все виды страхования
Астромед	40000	обязательное медицинское страхование
Достояние	2000000	все виды страхования
Исцеление	100000	обязательное медицинское страхование
Купеческое	2000000	иное, чем страхование жизни
МД Практик	50000	добровольное медицинское страхование
Прииртышье	нет данных	добровольное медицинское страхование
Омск-АСКО	7500000	все виды страхования
Омская страховая компания	2342000	иное, чем страхование жизни
Омь-Медстрах	96500	медицинское страхование
Птицепромсервис	1000000	все виды страхования
Росгосстрах-Омь	4000	все виды страхования
Рубеж	400000	иное, чем страхование жизни
Русь	12696206	все виды страхования
Русская палата	нет данных	иное, чем страхование жизни
Сибирское Страховое товарищество	820000	все виды страхования
Таврия	250000	иное, чем страхование жизни
Тисса	2000000	иное, чем страхование жизни
Флагман	50000	иное, чем страхование жизни

Разумеется и эта информация далеко не полностью отражает все нюансы регионального страхового рынка. Однако первичное представление о потенциале той или иной компании (и возможности страхового покрытия риска) из нее получить можно. Так, заявленный уставной капитал омских компаний составил в 1997 году 34542706 руб. (фактически – 322285537 руб.). По величине страховых резервов лидировали страховые компании “Омск-АСКО”, “Астор” и “Росгосстрах-Омь”.

**Вложения омских страховых компаний в 1997 году (в руб.)**

Государственные ценные бумаги	2160219
Ценные бумаги субъектов Федерации	972643
Другие активы	11852381
Банковские вклады	1934639
Ценные бумаги, пай, доля в уставном капитале	705079
Прочие ценные бумаги	9250897

Недвижимое имущество	3434172
Квартиры	3911312
Валютные ценности	266451
Денежные средства	2929565
Ссуды	465852

По показателю поступления страховых сборов в 1997 году лидировали три страховых компании: “Тисса” (86820050 руб.), “АСКО-Забота” (81447771 руб.) и “Омск-АСКО” (76390716 руб.), на которые пришлось 85% всех собранных омскими страховыми компаниями средств. По показателю страховых выплат также лидировали эти же страховые компании: “АСКО-Забота” (77399069 руб.), “Омск-АСКО” (61553171 руб.) и “Тисса” (46044939 руб.), выплатившие омским страхователям 89% всех страховых возмещений. В распоряжении страховых компаний Омской области осталось в виде дохода 38% в 1997 г. собранных денежных средств.

## Глава VI. Бюджетные отношения в Омской области

### § 1. Налоговая система Российской Федерации

В Российской Федерации устанавливаются и взимаются следующие виды налогов и сборов:

- ☞ федеральные налоги и сборы,
- ☞ налоги и сборы субъектов Российской Федерации (далее - региональные),
- ☞ местные налоги и сборы.

#### Налоговый кодекс Российской Федерации

##### Статья 3. Основные начала законодательства о налогах и сборах

1. Каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы. Законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога исходя из принципа справедливости.

2. Налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер и различно применяться исходя из политических, идеологических, этнических, конфессиональных и иных различий между налогоплательщиками.

Не допускается устанавливать дифференцированные ставки налогов и сборов, налоговые льготы в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала.

Допускается установление особых видов пошлин либо дифференцированных ставок ввозных таможенных пошлин в зависимости от страны происхождения товара в соответствии с Налоговым кодексом РФ и таможенным законодательством Российской Федерации.

3. Налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав.

4. Не допускается устанавливать налоги и сборы, нарушающие единое экономическое пространство Российской Федерации и, в частности прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение в пределах территории Российской Федерации товаров (работ, услуг) или денежных средств, либо иначе ограничивать или создавать препятствия законной деятельности налогоплательщика.

5. Федеральные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются Налоговым кодексом РФ.

Налоги и сборы субъектов Российской Федерации, местные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются соответственно законами субъектов Российской Федерации о налогах и (или) сборах и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления о налогах и (или) сборах в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными Налоговым кодексом РФ признаками налогов или сборов, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ либо установленные в ином порядке, чем это определено Налоговым кодексом РФ.

6. Акты законодательства о налогах и (или) сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в какой сумме он должен платить.

7. Все неустраняемые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов).

**Федеральными** признаются налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом РФ и обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации.

**Региональными** признаются налоги и сборы, устанавливаемые в соответствии с Налоговым кодексом РФ и вводимые в действие законами субъектов РФ и обязательные к уплате на территории соответствующих субъектов РФ. Устанавливая региональный налог, представительные органы власти субъектов РФ определяют следующие элементы налогообложения: налоговые льготы, налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также форму отчетности по данному региональному налогу. Иные элементы налогообложения устанавливаются Налоговым кодексом РФ.

**Местными** признаются налоги и сборы, устанавливаемые и вводимые в действие в соответствии с Налоговым кодексом РФ нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территории со-



ответствующих муниципальных образований. Устанавливая местный налог, представительные органы местного самоуправления определяют в нормативных правовых актах следующие элементы налогообложения: налоговые льготы, налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также определяют форму отчетности по данному местному налогу.

**Доходом** признается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, учитываемая в той мере, в которой такую выгоду можно оценить.

**Дивидендом** признается любой доход, полученный акционером от организации при распределении прибыли, остающейся после налогообложения (в том числе в виде процентов по привилегированным акциям), по принадлежащим акционеру акциям. Не признаются дивидендами:

- 1) выплаты при ликвидации организации акционерам в денежной или натуральной форме;
- 2) выплаты акционерам в виде передачи акций этой же организации в собственность.

**Процентами** признается любой заранее заявленный доход, в том числе в виде дисконта, полученный по долговому обязательству любого вида. При этом процентами признаются доходы, полученные по денежным вкладам и долговым обязательствам.

Налог считается уплаченным с момента предъявления в банк поручения при наличии достаточного денежного остатка на счете, а при уплате налогов наличными денежными средствами - с момента внесения денежной суммы в банк или кассу органа местного самоуправления. В налоговом законодательстве установлен исчерпывающий перечень налогов, которые могут вводиться федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Не могут устанавливаться региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ.

**К федеральным налогам и сборам** относятся:

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья;
- 3) налог на прибыль (доход) организаций;
- 4) налог на доходы от капитала;
- 5) подоходный налог с физических лиц;
- 6) взносы в государственные социальные внебюджетные фонды;
- 7) государственная пошлина;
- 8) таможенная пошлина и таможенные сборы;
- 9) налог на пользование недрами;
- 10) налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- 11) налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;
- 12) сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;
- 13) лесной налог;
- 14) водный налог;
- 15) экологический налог;
- 16) федеральные лицензионные сборы.

Кроме того, федеральным законодательством будут вводиться специальные налоговые режимы в виде вмененного налога, единого налога на предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, единого налога на сельскохозяйственные предприятия.

Субъектам РФ предоставлено право вводить на своей территории следующие **региональные налоги**:

- 1) налог на имущество организаций;
- 2) дорожный налог;
- 3) транспортный налог;
- 4) налог с продаж;
- 5) налог на игорный бизнес;
- 6) региональные лицензионные сборы.

Помимо перечисленных налогов субъекты РФ имеют право вводить региональный налог на недвижимость, заменяющий налог на имущество предприятий и организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог. Федеральным законодательством предусмотрено зачисление основной части поступлений от данного налога в местные бюджеты, а также право органов местного самоуправления определять (в пределах установленных ограничений) налогооблагаемую базу, налоговые ставки и льготы.

Органам местного самоуправления предоставлено право введения на своей территории следующие **местных налогов**:

- 1) земельного налога;
- 2) налога на имущество физических лиц;
- 3) налога на рекламу;
- 4) налога на наследование или дарение;
- 5) местных лицензионных сборов.

Распределение поступлений от отдельных федеральных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ производится по единым базовым нормативам, закрепленным в федеральном законодательстве на срок от 3 лет. Для 1999-2001 годов установлены базовые нормативы отчислений в бюджеты субъектов РФ от:

- ☞ налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), производимые на территории РФ;
- ☞ налога на прибыль предприятий;
- ☞ подоходного налога с физических лиц;
- ☞ акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия, производимые на территории РФ;
- ☞ акцизов на остальные товары, производимые на территории РФ (за исключением акцизов на нефть и газовый конденсат, природный газ, бензин и легковые автомобили);
- ☞ других федеральных налогов, подлежащих распределению между бюджетами разных уровней.

Распределение поступлений от федеральных и региональных налогов между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами проводится на основе базовых (минимальных) нормативов, закрепленных за бюджетами муниципальных образований не менее чем на 3 года. В целях повышения самостоятельности территориальных бюджетов и сокращения их дотационности может осуществляться бюджетное регулирование через нормативы отчислений от НДС в счет определенных по единой методике трансфертов с соответствующим сокращением общего объема ФФПМО (фонда финансовой поддержки муниципальных образований).

Для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов с 1999 года налоги, уплачиваемые по месту регистрации юридических лиц - крупнейших налогоплательщиков будут целиком зачисляться в федеральный бюджет (по специальному перечню). В этих же целях в налоговое и бюджетное законодательство планируется внести изменения,

обеспечивающие рост централизации рентных платежей для последующего распределения по регионам.

**Порядок исчисления и уплаты налогов.** Налогоплательщик самостоятельно исчисляет сумму налога, подлежащую уплате за налоговый период исходя из налоговой базы, налоговой ставки и налоговых льгот. **Налоговая база** представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения. **Налоговая ставка** представляет собой величину налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы. Налогоплательщики исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных регистров бухгалтерского учета и иных документально подтвержденных данных.

Индивидуальные предприниматели исчисляют налоговую базу по итогам каждого налогового периода на основе данных учета доходов и расходов и хозяйственных операций, в порядке, определяемом Министерством финансов РФ и Государственной налоговой службой РФ.

Остальные налогоплательщики - физические лица исчисляют налоговую базу на основе получаемых от организаций данных об облагаемых доходах, а также собственного учета облагаемых доходов по произвольным формам.

**Пеня** - денежная сумма, выплачиваемая в случае просрочки уплаты причитающихся сумм налога или сбора. Сумма пеней уплачивается помимо причитающихся к уплате сумм налога или сбора. Пеня начисляется за каждый календарный день просрочки уплаты налога или сбора. Пеня за каждый день просрочки определяется в процентах от неуплаченной суммы налога или сбора. Процентная ставка пени принимается равной  $\frac{1}{300}$  ставки рефинансирования Центрального банка РФ, но не более 0,1% в день.

Во всех случаях сумма пеней не может превышать суммы задолженности по налогу. Пени могут быть взысканы принудительно со счетов в банке или за счет имущества налогоплательщика. Принудительное взыскание пеней с организаций производится в бесспорном порядке, а с физических лиц - в судебном порядке.

**Налоговая декларация** представляет собой письменное заявление налогоплательщика о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога и другие данные, связанные с исчислением и уплатой налога. Налоговая декларация представляется каждым налогоплательщиком по каждому налогу, подлежащему уплате. Бланки налоговых деклараций предоставляются налоговыми органами бесплатно.

Налоговая декларация может быть представлена в налоговый орган лично или направлена по почте. Налоговый орган не вправе отказать в принятии декларации и обязан по просьбе налогоплательщика проставить отметку на копии налоговой декларации о принятии и дате ее представления. При отправке налоговой декларации по почте днем ее представления считается дата отправки ценного письма с описью вложения. Формы налоговых деклараций, если они не утверждены законодательством о налогах и сборах, разрабатываются и утверждаются:

- ☞ по федеральным налогам - Государственной налоговой службой РФ;
- ☞ по региональным и местным налогам - подразделениями Государственной налоговой службы РФ.

**Объектами налогообложения** могут являться имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) либо иное экономическое основание, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристики, повлекшие возникновение обязанности по уплате налога. Каждый налог имеет самостоятельный объект налогообложения.

Под **имуществом** понимаются виды объектов гражданских прав, относящихся к имуществу в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Местом нахождения имущества признается:

- 1) для недвижимого имущества (за исключением транспортных средств) - место фактического нахождения имущества;
- 2) для морских, речных и воздушных транспортных средств - место нахождения (жительства) собственника имущества;
- 3) для других транспортных средств - место (порт) приписки или место государственной регистрации, а при отсутствии таковых - место нахождения (жительства) собственника имущества.

**Товаром** признается любое имущество, реализуемое либо предназначенное для реализации. В целях регулирования отношений, связанных с взиманием таможенных платежей, к товарам относится и иное имущество, определяемое Таможенным кодексом РФ.

**Работой** для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации или физических лиц.

**Услугой** для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности.

Не признается реализацией товаров, работ или услуг:

- 1) осуществление операций, связанных с обращением российской или иностранной валюты (за исключением целей нумизматики);
- 2) передача основных средств, нематериальных активов и иного имущества организации ее правопреемнику при реорганизации;
- 3) передача товаров (работ, услуг), если такая передача носит инвестиционный характер (вклады в уставный капитал, вклады по договору о совместной деятельности);
- 4) передача имущества при выходе из хозяйственного общества (товарищества), а также при распределении имущества ликвидируемого хозяйственного общества или товарищества между его участниками;
- 5) передача имущества участнику договора о совместной деятельности в случае выделения его доли из имущества, находящегося в общей собственности;
- 6) передача жилых помещений физическим лицам в домах государственного или муниципального жилищного фонда при проведении приватизации;
- 7) изъятие имущества путем конфискации, наследование имущества, а также обращение в собственность иных лиц бесхозных и брошенных вещей, бесхозных животных и при нахождении клада.

**Принципы определения налогооблагаемой базы.** Для целей налогообложения обычно принимается цена товаров, работ или услуг, указанная сторонами сделки. Предполагается, что эта цена соответствует уровню рыночных цен. Налоговые органы вправе контролировать правильность применения цен по сделкам лишь в следующих случаях:

- 1) при сделках между взаимозависимыми лицами;
- 2) по товарообменным (бартерным) операциям;
- 3) при значительном колебании (более чем на 30%) уровня цен на однородные товары в пределах небольшого периода времени<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Если, по мнению налогового органа, цены товаров, работ или услуг отклоняются более чем на 30% от рыночной цены однородных товаров, работ или услуг, налоговый орган вправе вынести решение о доначислении налога и пени, рассчитанных исходя из рыночных цен.

**Рыночной ценой** товара (работы, услуги) признается цена, сложившаяся при взаимодействии спроса и предложения на рынке идентичных или однородных товаров (работ, услуг) в сопоставимых экономических условиях.

**Рынком товаров, работ или услуг** признается сфера обращения этих товаров (работ, услуг), определяемая исходя из возможности покупателя без значительных дополнительных затрат приобрести товар (работу, услугу) на ближайшей по отношению к покупателю территории Российской Федерации или за ее пределами.

**Идентичными** признаются товары, имеющие одинаковые характерные признаки. При определении идентичности товаров учитываются физические характеристики, качество и репутация на рынке, страна происхождения и производитель. При определении идентичности товаров незначительные различия в их внешнем виде не учитываются.

**Однородными** признаются товары, которые, не являясь идентичными, имеют сходные характеристики, что позволяет им выполнять одни и те же функции и быть коммерчески взаимозаменяемыми. При определении однородности товаров учитываются их качество, наличие товарного знака, репутация на рынке и страна происхождения. Экономические условия сделок на рынке идентичных (а при их отсутствии - однородных) товаров, работ или услуг признаются сопоставимыми, если различие между такими условиями не влияет существенно на цену или может быть учтено с помощью поправок.

К цене товаров, работ или услуг не применяются пени, если скидки вызваны колебаниями потребительского спроса, потерей товарами качества или иных потребительских свойств, истечением (приближением даты истечения) сроков годности товаров, маркетинговой (ценовой) политикой. В том числе - при продвижении товаров, работ или услуг на новые рынки, предоставлении индивидуальных скидок, а также при реализации образцов товаров в целях ознакомления потребителей.

При определении рыночной цены товара, работы или услуги используются официальные источники информации о рыночных ценах и биржевые котировки, информационная база органов государственной власти и местного самоуправления и информация, предоставляемая налогоплательщиками налоговым органам. При отсутствии на рынке сделок по идентичным (однородным) товарам, работам, услугам, а также при невозможности определения соответствующих цен ввиду недоступности информационных источников используются следующие методы:

1) **метод цены последующей реализации**, при котором рыночная цена товаров, работ или услуг определяется как разность цены, по которой такие товары, работы или услуги реализованы и разумных затрат, понесенных при продвижении на рынок. Наценка определяется так, чтобы обеспечить обычную для данной сферы деятельности прибыль;

2) **затратный метод**, при котором рыночная цена товаров, работ или услуг определяется как сумма произведенных затрат и наценки. При этом учитываются прямые и косвенные затраты на производство (приобретение) и реализацию товаров, работ или услуг, обычные затраты по транспортировке, хранению и страхованию. Наценка основана на разумной для данной сферы деятельности норме прибыли.

**Порядок уплаты налогов.** В целях проведения налогового контроля налогоплательщики подлежат постановке на учет в налоговых органах по месту нахождения организации, ее филиалов и представительств, месту жительства физических лиц, а также по месту нахождения недвижимого имущества и транспортных средств. Налоговыми органами в РФ являются Государственная налоговая служба РФ и ее территориальные

подразделения. В отдельных случаях полномочиями налоговых органов обладают таможенные органы.

Государственная налоговая служба РФ и ее территориальные подразделения утверждают формы заявлений о постановке на учет в налоговые органы, расчетов по налогам и налоговых деклараций и устанавливают порядок их заполнения, обязательные для налогоплательщиков. Налоговые органы обязаны:

- 1) осуществлять контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах;
- 2) вести в установленном порядке учет налогоплательщиков;
- 3) разъяснять применение законодательства о налогах и сборах, бесплатно информировать налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, представлять формы установленной отчетности и разъяснять порядок их заполнения;
- 4) осуществлять возврат или зачет излишне уплаченных или взысканных сумм налогов, пеней и штрафов;
- 5) соблюдать налоговую тайну;
- 6) направлять налогоплательщику копии акта налоговой проверки и решения налогового органа.

Банки открывают счета организациям, индивидуальным предпринимателям только при предъявлении свидетельства о постановке на учет в налоговом органе. Банк обязан сообщить об открытии или закрытии счета организации, индивидуального предпринимателя в налоговый орган в пятидневный срок со дня открытия или закрытия такого счета.

При недостаточности денежных средств на банковских счетах налогоплательщика перечисление налога исполняется по мере поступления денежных средств на эти счета. Налоговый орган вправе взыскать налог за счет иного имущества налогоплательщика. При взыскании налога налоговым органом может быть применено приостановление операций по счетам налогоплательщика в банках. Взыскание налога за счет имущества налогоплательщика последовательно производится в отношении:

- ☞ денежных средств на счетах в банке;
- ☞ наличных денежных средств;
- ☞ имущества, не участвующего непосредственно в производстве продукции (товаров), в частности ценных бумаг, валютных ценностей, непроизводственных помещений, легкового автотранспорта, предметов дизайна служебных помещений;
- ☞ готовой продукции (товаров), а также иных материальных ценностей, не участвующих и (или) не предназначенных для непосредственного участия в производстве;
- ☞ сырья и материалов, предназначенных для непосредственного участия в производстве, а также станков, оборудования, зданий, сооружений и других основных средств;
- ☞ имущества, переданного по договору во владение, в пользование или распоряжение другим лицам без перехода к ним права собственности на это имущество, если для обеспечения исполнения обязанности по уплате налога такие договоры расторгнуты или признаны недействительными в установленном порядке;
- ☞ другого имущества, за исключением предназначенного для повседневного пользования физическим лицом или членами его семьи.

Налоговые органы вправе:

- требовать от налогоплательщика пояснения и документы, подтверждающие правильность своевременность уплаты налогов;
- изымать по акту при проведении налоговых проверок у налогоплательщика документы, свидетельствующие о совершении налоговых правонарушений;

- вызывать на основании письменного уведомления в налоговые органы налогоплательщиков и иных обязанных лиц для дачи пояснений в связи с уплатой налогов;
- приостанавливать операции по счетам лиц в банках и налагать арест на имущество налогоплательщиков;
- осматривать используемые налогоплательщиком производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, проводить инвентаризацию принадлежащего налогоплательщику имущества<sup>10</sup>;
- определять суммы налогов расчетным при отказе допустить должностных лиц к осмотру производственных, складских, торговых и иных помещений, используемых для извлечения дохода, непредставлении необходимых документов, отсутствия учета доходов и расходов, учета объектов налогообложения или ведения учета с нарушениями, приведшими к невозможности исчислить налоги;
- требовать от налогоплательщиков устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение требований;
- взыскивать недоимки по налогам и пени;
- предоставлять налогоплательщикам отсрочки и рассрочки по уплате санкций за налоговые правонарушения;
- требовать от банков документы, подтверждающие исполнение платежных поручений налогоплательщиков и инкассовых поручений налоговых органов о списании со счетов налогоплательщиков сумм налогов и санкций за налоговые правонарушения;
- привлекать для проведения налогового контроля специалистов, экспертов и переводчиков, а также вызывать в качестве свидетелей лиц, которым могут быть известны обстоятельства, имеющие значение для налогового контроля;
- заявлять ходатайства об аннулировании или о приостановлении действия лицензий на право осуществления определенных видов деятельности и предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски:
  - 1) о взыскании налоговых санкций с лиц, совершивших налоговые правонарушения;
  - 2) о признании недействительной государственной регистрации юридического лица или государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;
  - 3) о ликвидации организации любой организационно-правовой формы по основаниям, установленным законодательством РФ;
  - 4) о признании сделок недействительными и о взыскании в доход государства приобретенного имущества в случаях, предусмотренных гражданским законодательством РФ;
  - 5) о взыскании в доход государства имущества, неосновательно приобретенного не по сделке, а в результате совершения иных незаконных действий;
  - 6) о досрочном расторжении договора о налоговом кредите и об инвестиционном налоговом кредите.

Налогоплательщики обладают правом:

- ☞ получать от налоговых органов письменные разъяснения по вопросам применения законодательства о налогах и сборах;
- ☞ использовать налоговые льготы и кредиты при наличии оснований и в порядке, установленном законодательством о налогах и сборах;

<sup>10</sup> Порядок проведения инвентаризации имущества налогоплательщика при налоговой проверке утверждается Министерством финансов РФ и Государственной налоговой службой РФ.

- ☞ представлять свои интересы в налоговых правоотношениях лично либо через своего представителя;
- ☞ представлять налоговым органам и их должностным лицам пояснения по исчислению и уплате налогов, а также по актам проведенных налоговых проверок;
- ☞ присутствовать при проведении выездной налоговой проверки;
- ☞ не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов не соответствующие федеральному законодательству;
- ☞ обжаловать в установленном порядке решения налоговых органов и действия (бездействие) должностных лиц;
- ☞ требовать соблюдения налоговой тайны и возмещения убытков, причиненных незаконными решениями налоговых органов или их должностных лиц.

На основе данных учета Государственная налоговая служба РФ ведет Единый государственный реестр налогоплательщиков в порядке, установленном Правительством РФ. Сведения о налогоплательщике с момента постановки на учет являются налоговой тайной.

**Налоговую тайну** составляют любые полученные налоговым органом сведения о налогоплательщике, за исключением сведений:

- 1) разглашенных налогоплательщиком самостоятельно или с его согласия;
- 2) об идентификационном номере налогоплательщика;
- 3) об уставном капитале организации;
- 4) о нарушениях законодательства о налогах и сборах и мерах ответственности за эти нарушения;
- 5) предоставляемых другим государствам в соответствии с международными договорами о взаимном сотрудничестве между налоговыми или правоохранительными органами.

Налоговая тайна не подлежит разглашению налоговыми органами, их должностными лицами и привлекаемыми специалистами. К разглашению налоговой тайны относится использование или передача другому лицу производственной или коммерческой тайны налогоплательщика. Поступившие в налоговые органы конфиденциальные сведения имеют специальный режим хранения и доступа. Доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну, имеют должностные лица по перечням, определяемым соответственно Государственной налоговой службой РФ, Федеральной службой налоговой полиции РФ и Государственным таможенным комитетом РФ.

## **§ 2. Региональная налоговая политика**

Налоговая система предусматривает получение финансовых средств в областной и местные бюджеты, а также во внебюджетные фонды от федеральных, областных и местных налогов, сборов, пошлин и других платежей. Поэтому ведущим фактором территориальной дифференциации налогового режима в настоящее время служит налоговая политика региональных (местных) властей. Основными характеристиками регионального налогового режима являются:

- ☞ перечень налогов;
- ☞ налоговые ставки;
- ☞ налоговые льготы.

**Налоговая политика** - один из наиболее существенных рычагов косвенного регулирования рынка. Несовременное налоговое законодательство является одной из причин, выталкивающих капиталы инвесторов с внутреннего рынка, стимулирующих переход участников рынка в офф-шорные зоны с более благоприятным налоговым климатом. Поэтому сегодня так необходима объективная оценка налогового режима реги-



онов в целом и различных его элементов - перечня действующих на территории налогов, их ставок, налоговых льгот, экономической обоснованности и предсказуемости налоговой политики региональных властей. Чем больше налогов приходится платить предпринимателю в том или ином регионе, тем меньше потенциал экономического развития территории.

**Территориальные особенности налогового режима.** Ключевое значение при оценке инвестиционного климата региона имеет уровень налоговой нагрузки, который определяется ставками федеральных, региональных и местных налогов. Основные различия между регионами заключаются в уровне налогообложения (с учетом количества действующих на территории налогов) и определяются ставками региональных и местных налогов. Налоговый кодекс РФ значительно ограничил налоговую самостоятельность региональных властей, введя закрытый перечень региональных и местных налогов. Перечень федеральных налогов по регионам не меняется и потому не оказывает прямого воздействия на территориальные особенности предпринимательского климата. Из федеральных налогов региональные различия имеет лишь ставка налога на прибыль предприятий и организаций.

Налоговым кодексом РФ предусмотрено разделение налога на прибыль на 2 части (с единым объектом налогообложения и налоговой базой) - федеральный и региональный налог на прибыль предприятий. Большинство субъектов Федерации установило ставку налогообложения прибыли на максимально допустимом федеральным законодательством уровне. Исключений из общего правила немного (например, в Санкт-Петербурге и в Нижегородской области установлена ставка в 21%, в Татарстане – 19%, Пермской области – 17,5%).

Универсальным параметром, характеризующим благоприятность налогового режима региона, может служить доля налогов всех видов (или только региональных) в произведенном на территории валовом внутреннем продукте (ВВП). Однако в настоящее время сводные данные о региональном ВВП не опубликованы. Экспериментальные расчеты по регионам РФ, в которых статистические органы оценили объемы ВВП, показывают, что территориальные различия уровня налогового пресса могут быть весьма значительными.

Основная причина этих различий – структурные особенности ВВП. Например, в Санкт-Петербурге в производстве ВВП велика доля промышленности и сферы услуг, несущих основную налоговую нагрузку. Причем уровень налоговых изъятий там в 2 раза выше, нежели в Читинской и Курской областях, где велика доля сельского хозяйства. Вместе с тем определенную роль играет и дифференциация собираемости налогов по регионам, различия в ставках налогообложения и т.д.

Еще более важная характеристика налогового режима территории - предсказуемость налоговой политики региональных властей – т.е. открытость ее задач и намечаемых мер.

**Из “Основных направлений экономической политики в Нижегородской области в 1996-99 гг.” (утверждены постановлением Законодательного собрания области 30 января 1996 г.):**

“1. В налоговой и бюджетной сферах.

1. Снижение налога на прибыль с предприятий, своевременно выплачивающих налоги в местные бюджеты, с 21% до 17%.

2. Переход на упрощенную систему налогообложения малого бизнеса (плата за патент).

3. Установление налога на имущество для малого бизнеса на уровне 1%.

4. Для увеличения инвестиционной активности снижение налога на прибыль банков с 30% до 27% при условии долгосрочного (более 7 месяцев) кредитования ими промышленности.

5. Применение жестких мер по контролю за использованием средств при предоставлении налоговых льгот.

6. Установление стабильных нормативов отчислений от налогов в бюджеты районов и городов области.

7. Поэтапное увеличение платы за пользование природными ресурсами”.
---

**Инвестиционная функция налоговой политики.** Налоговая система должна содержать в качестве составной части механизм стимулирования капиталовложений в развитие экономики. Создание благоприятного инвестиционного климата в регионе – сложная макроэкономическая задача, особенно остро вставшая в процессе осуществления рыночных реформ в России. В рамках налоговой системы применяются следующие основные механизмы. Основные приемы и направления стимулирования инвестиций:

- ☞ выведение из-под налогообложения части прибыли, направляемой на капиталовложения производственного и непроизводственного назначения (налоговый вычет);
- ☞ инвестиционный налоговый кредит;
- ☞ ускоренная амортизация основных фондов.

В настоящее время практически каждый регион имеет свою **систему налоговых льгот**, которая может относиться и к федеральным (обычно налогу на прибыль), и к региональным (местным) налогам. В большинстве регионов установлены общие требования к условиям и порядку предоставления налоговых льгот. При этом они могут быть как в пользу налогоплательщика, так и региональных (местных) властей. Налоговые льготы вводятся единым нормативным актом, включающим все виды налоговых льгот на определенный период. Для предпринимателей это лучший вариант, так как он вносит ясность сразу по всем налогам хотя бы на ближайшую перспективу. По отдельным видам налогов льготы вводятся специальными нормативными документами, либо областными (республиканскими, краевыми) законами, устанавливающими соответствующие налоги. По типу предоставления налоговые льготы могут быть:

**автоматическими** - право на льготы имеет каждый налогоплательщик, подпадающий под оговоренные критерии и условия;

**процедурными** - для получения льгот необходим запрос-обоснование соискателя и решение уполномоченного органа;

**смешанными** - специального решения по льготе не требуется, но для ее получения необходимо корректировать свою деятельность, с учетом экономической политики региональных властей.

При прочих равных условиях для предпринимателя предпочтительнее “автоматические” льготы, сокращающие сферу произвола чиновников.

Льготами по налогам и сборам признают преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог или уплачивать его в меньшем размере. В исключительных случаях нормативным правовым актом для налогоплательщика может быть установлена **индивидуальная льгота**.

Индивидуальная льгота по федеральным налогам может быть установлена только в отношении той части налога, которая поступает в федеральный бюджет.

Индивидуальная льгота по региональным налогам может быть установлена только в отношении той части налога, которая поступает в региональный бюджет.

Индивидуальная льгота по местным налогам может быть установлена только в отношении части налога, которая поступает в местный бюджет.

В Омской области предоставление налоговых льгот осуществляется в части, подлежащей отчислению в соответствующие бюджеты. Администрация области и органы местного самоуправления с учетом предложений налогоплательщиков готовят проекты соответствующих решений и представляют их на утверждение Законодательного Собрания области или представительных органов местного самоуправления.

Законодательное Собрание области и представительные органы местного самоуправления при принятии бюджетов утверждают категории плательщиков, получаю-

щих налоговые льготы, с указанием предполагаемой величины денежных средств которые не поступят в соответствующий бюджет в связи с введением этих льгот. Администрация области, местные администрации могут вносить в представительные органы предложения с обоснованием приостановления ранее предоставленных льгот.

Другим способом реализации дифференцированной налоговой политики является **изменение срока уплаты налогов и сборов**. Изменением срока уплаты налогов и сборов признается перенос установленного срока уплаты налога и сбора на более поздний срок в форме отсрочки, рассрочки, налогового кредита или инвестиционного налогового кредита. Органами, в компетенцию которых входит принятие решения об изменении срока уплаты налога и сбора, являются:

- ☞ по федеральным налогам и сборам - Министерство финансов РФ;
- ☞ по региональным и местным налогам и сборам - финансовые органы субъекта РФ и муниципального образования;
- ☞ по налогам и сборам в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ - Государственный таможенный комитет РФ или уполномоченные таможенные органы;
- ☞ по государственной пошлине - уполномоченные органы, осуществляющие контроль за уплатой государственной пошлины;
- ☞ по налогам и сборам, поступающим во внебюджетные фонды - органы внебюджетных фондов.

Отсрочка или рассрочка по уплате налога могут быть предоставлены при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

- ☞ ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы;
- ☞ задержки финансирования из бюджета или оплаты выполненного государственного заказа;
- ☞ угрозы банкротства в случае единовременной выплаты налога;
- ☞ если имущественное положение физического лица исключает возможность единовременной уплаты налога;
- ☞ если производство и реализация товаров, работ или услуг носит сезонный характер<sup>11</sup>.

Налоговый кредит предоставляется на срок от трех месяцев до одного года.

Задолженность по налогам и сборам, взыскание которой оказалось невозможным в силу причин экономического, социального или юридического характера, признается безнадежной и списывается в порядке, установленном:

- ☞ по федеральным налогам и сборам - Правительством РФ;
- ☞ по региональным и местным налогам и сборам - исполнительными органами субъектов РФ и местного самоуправления.

**Инвестиционный налоговый кредит** - это изменение срока уплаты налога, при котором организации предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль (доход) организации, а также по региональным и местным налогам. Решение о предоставлении инвестиционного налогового кредита в части, поступающей в бюджет субъекта РФ, принимается финансовым органом субъекта РФ. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен на срок от одного года до пяти лет.

<sup>11</sup> Перечень отраслей и видов деятельности, имеющих сезонный характер, утверждается Правительством РФ.

Организация, получившая инвестиционный налоговый кредит, вправе уменьшать свои платежи по налогу в течение срока действия договора об инвестиционном налоговом кредите. Уменьшение производится по каждому платежу до тех пор, пока сэкономленная сумма не станет равной сумме кредита, предусмотренной договором. В каждом отчетном периоде суммы, на которые уменьшаются платежи по налогу, не могут превышать 50% платежей по налогу, определенным без учета инвестиционного налогового кредита. А накопленная в течение налогового периода сумма не может превышать 50% суммы налога, подлежащего уплате за этот период.

Если организация имела убытки, то накопленная сумма кредита переносится на следующий период и т.д. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен при наличии одного из следующих оснований:

- ☞ проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ или технического перевооружения производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами;
- ☞ осуществление внедренческой или инновационной деятельности, в том числе совершенствование технологий, освоение новых видов сырья или материалов;
- ☞ выполнение заказа по социально-экономическому развитию региона или предоставление особо важных услуг населению.

Не допускается устанавливать проценты на сумму кредита по ставке, менее 50% и превышающей 75% ставки рефинансирования Центрального банка РФ. По региональным и местным налогам могут быть установлены местные (территориальные) условия предоставления инвестиционного налогового кредита. Исполнение обязанности по уплате налогов и сборов обеспечиваются: залогом имущества, поручительством, пеней, приостановлением операций по счетам в банке и наложением ареста на имущество налогоплательщика.

В Омской области инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по всем видам налогов, уплачиваемым в областной или местный бюджеты (за исключением подоходного налога) на основании соглашений о налоговом кредите, заключаемых с Администрацией области или органами местного самоуправления. Налоговый кредит или отсрочка (рассрочка) по оплате налогов и других обязательных платежей в бюджеты предоставляется налогоплательщику за плату в размере учетной ставки Центрального банка РФ.

В соответствии с Законом Омской области "О государственной поддержке инвестиционных проектов на территории Омской области" инвестиционное соглашение является основанием для освобождения от платежей по налогам, зачисляемым в областной бюджет и местные бюджеты, а также в территориальный дорожный фонд, за исключением подоходного налога. Эта льгота распространяется на доходы от реализации продукции, полученные при реализации инвестиционного проекта за отчетный период, а именно:

а) на период окупаемости инвестиций, предусмотренный инвестиционным проектом - на 100% всех налогов и платежей от выручки, зачисляемых в областной и местный бюджеты, а также в территориальный дорожный фонд, за исключением подоходного налога;

б) в течение двух лет после завершения периода - 50% всех налогов и платежей, зачисляемых в областной и местный бюджеты, а также в территориальный дорожный фонд, за исключением подоходного налога.

Льготы предоставляются инвесторам, заключившим соглашение (договор) на инвестиционную деятельность с Администрацией области, по уплате налогов, зачисляемых

в областной бюджет и по налогам, зачисляемым в местный бюджет, если это соглашение подписали органы местного самоуправления. Если инвестор осуществляет несколько инвестиционных проектов, то налоговые льготы предоставляются отдельно по каждому инвестиционному проекту. При этом предприятия, осуществляющие инвестиционную деятельность, должны вести отдельный бухгалтерский учет по каждому инвестиционному проекту.

Налоговые льготы могут быть отменены в случае, если держатель нарушил условия соглашения (договора) на инвестиционную деятельность.

**Ускоренная амортизация** заключается в уменьшении сроков амортизационных списаний и служит для стимулирования массового обновления основных фондов и модернизации промышленности. Это федеральная норма стимулирования, поэтому в регионах ее применение свидетельствует скорее о темпах технологического развития предприятий, чем об эффективности региональной налоговой политики. В региональном аспекте может идти речь лишь о повышении конкурентоспособности местных производственных предприятий (особенно с учетом попутного снижения отчислений от налогооблагаемой прибыли в региональный бюджет).

Сущность ускоренной амортизации состоит в том, что износ основных средств начисляется по повышенным нормам (но не более чем в 2 раза). Поэтому стоимость основных фондов переходит в издержки производства в более сжатые сроки по сравнению с нормативными. Метод ускоренной амортизации распространяется только на активную часть основных фондов – машины, оборудование, транспортные средства – нормативный срок службы которых превышает три года.

Рост амортизационных отчислений уменьшает сумму налогооблагаемой прибыли, ускоряет оборот основного капитала, аккумулирует средства для новых инвестиций. Ускоренная амортизация применяется и в отношении оборудования, используемого для охраны окружающей среды, а также в сфере энергосберегающих технологий.

В России ускоренная амортизация была впервые разрешена с 1991 года. Однако в силу объективных причин этот метод уменьшения налогового бремени у российских производителей пока мало востребован. Необходимость в ускоренной амортизации появляется всякий раз, когда в экономике наблюдается инвестиционный бум, происходит массовое обновление технологической базы производства. В этих условиях он позволяет в сжатые сроки возратить инвестированные средства.

В условиях инфляции ускоренная амортизация служит скорее дополнительным дестабилизирующим фактором, поскольку используется чаще всего для легализованного роста цен на продукцию местных предприятий. Ее полноценное использование в целях стимулирования инвестиций возможно лишь после достижения финансовой стабилизации в России.

**Фискальная функция налоговой политики.** Наряду с инвестиционной функцией, фискальная функция региональной налоговой политики является важнейшим элементом государственного влияния на развитие территорий в Российской Федерации. В качестве регулирующих органов в этой сфере выступают:

- ☞ федеральные налоговые и таможенные органы;
- ☞ органы государственной власти субъектов Федерации;
- ☞ органы местного самоуправления.

#### **Конституция Российской Федерации**

##### **Статья 57**

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Инструментарий фискального регулирования деятельности экономических субъектов достаточно широк - от блокирования банковских счетов до применения в отноше-

нии нарушителей налогового режима разного рода финансовых санкций. При правильном применении эти меры стабилизируют экономическую ситуацию в регионах и способствуют наполнению местных бюджетов. Однако чрезмерное увлечение фискальным регулированием неизбежно снижает инвестиционную привлекательность территорий и угнетает промышленное производство.

По данным государственной налоговой инспекции по Омской области сумма собранных налоговых платежей за январь-май 1998 года распределилась следующим образом:

в федеральный бюджет - 32,2% (574 млн. руб.),

в территориальный бюджет поступило 66,8%.

Поступившие в территориальный бюджет средства распределились следующим образом:

в областной бюджет - 37,2%;

в городской бюджет - 44,3%;

в бюджеты районов - 18,5%.

Удельный вес собранных налогов и обязательных платежей сельскими районами в общей сумме налоговых поступлений по области составляет около 10%. Непосредственно в бюджет территорий поступает примерно половина суммы собранных налогов.

**Приостановление операций по банковским счетам** применяется для обеспечения исполнения решения о взыскании налога или сбора и означает прекращение банком всех расходных операций по данному счету. Решение о приостановлении операций налогоплательщика по счетам в банке принимается руководителем налогового органа при неисполнении налогоплательщиком обязанности по уплате налога. Это решение принимается одновременно с вынесением решения о взыскании налога и подлежит безусловному исполнению банком. Приостановление операций налогоплательщика по счетам в банке действует с момента получения банком решения налогового органа, но не более трех месяцев в календарном году.

Сумма **излишне уплаченного налога** засчитывается в счет предстоящих платежей и производится без начисления процентов на эту сумму. Зачет суммы излишне уплаченного налога в счет предстоящих платежей осуществляется налоговым органом на основании письменного заявления налогоплательщика. Налоговые органы вправе самостоятельно произвести зачет в случае, если имеется недоимка по другим налогам. Сумма излишне уплаченного налога подлежит возврату по письменному заявлению налогоплательщика. Возврат излишне уплаченной суммы не производится в случае наличия недоимки по уплате налогов и сборов или задолженности по пени и штрафам. Возврат суммы излишне уплаченного налога производится в течение двух недель со дня подачи заявления о возврате. При нарушении указанного срока на сумму излишне уплаченного налога, не возвращенную в установленный срок, начисляются проценты за каждый день нарушения срока возврата.

**Налоговая санкция** применяется в виде денежных взысканий (штрафов). При наличии хотя бы одного смягчающего обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше, чем в два раза. При наличии утяжеляющих вину обстоятельств, размер штрафа увеличивается на 100%. При совершении одним лицом нескольких налоговых правонарушений налоговые санкции взыскиваются за каждое правонарушение в отдельности. Сумма штрафа подлежит перечислению со счетов налогоплательщика, только после перечисления суммы задолженности и пеней.

Судебные дела о взыскании налоговых санкций по иску налоговых органов к организациям и индивидуальным предпринимателям рассматриваются арбитражными судами. Дела о взыскании налоговых санкций по иску налоговых органов к физическим лицам, не являющимся индивидуальными предпринимателями, рассматриваются судами общей юрисдикции в соответствии с гражданским законодательством РФ. Налоговые органы могут обратиться в суд с иском о взыскании налоговой санкции не позднее трех месяцев со дня обнаружения налогового правонарушения. В случае отказа в

возбуждении или прекращения уголовного дела, но при наличии налогового правонарушения срок подачи искового заявления исчисляется со дня получения налоговым органом постановления об отказе в возбуждении или о прекращении уголовного дела.

При выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, налоговые органы в трехдневный срок направляют материалы в органы налоговой полиции для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

**Арестом имущества** признается действие налогового или таможенного органа с санкции прокурора по ограничению права собственности налогоплательщика в отношении имущества. Арест имущества производится в случае неисполнения налогоплательщиком в установленные сроки обязанности по уплате налога и при наличии у налоговых или таможенных органов оснований полагать, что указанное лицо предпримет меры, чтобы скрыться либо скрыть свое имущество. Арест имущества может быть полным или частичным.

**Полным арестом** имущества признается ограничение прав налогоплательщика, при котором он не вправе распоряжаться арестованным имуществом, а владение и пользование этим имуществом осуществляются с разрешения и под контролем налогового или таможенного органа.

**Частичным арестом** признается ограничение прав налогоплательщика, при котором владение, пользование и распоряжение этим имуществом осуществляются с разрешения и под контролем налогового или таможенного органа.

Арест может быть наложен на все имущество налогоплательщика-организации, а у физического лица - за исключением имущества, на которое не может быть в соответствии с федеральными законами обращено взыскание.

**Ответственность за совершение налоговых правонарушений.** Порядок привлечения к ответственности нарушителей налогового законодательства Российской Федерации, включая фиксированные суммы и ставки штрафных санкций, изложены в Налоговом кодексе РФ. Эти санкции в одинаковой мере применяются при нарушениях как федерального, так и регионального и местного налогового законодательства.

Нарушение налогоплательщиком срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе при отсутствии признаков налогового правонарушения влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей. Уклонение от постановки на учет в налоговом органе, выразившееся в осуществлении хозяйственной деятельности без постановки на учет свыше 90 дней со дня истечения срока подачи заявления о постановке на учет в налоговом органе влечет взыскание штрафа в размере 10% доходов, но не менее 20000 рублей.

Нарушение налогоплательщиком срока представления об открытии и закрытии им счета в банке, если это не повлекло за собой неуплату налогов, влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей. Нарушение налогоплательщиком срока представления в налоговый орган сведений об открытии и закрытии счета в банке, если это повлекло за собой неуплату налогов, влечет взыскание штрафа в размере 10% от суммы денежных средств, поступивших на счет за период непредставления сведений об открытии счета.

Непредставление налогоплательщиком налоговой декларации, при отсутствии признаков налогового правонарушения, влечет взыскание штрафа в размере 5% от суммы налога, подлежащей уплате на основе этой декларации, за каждый полный месяц со дня, установленного для ее представления, но не более 25% от указанной суммы. Непредставление налогоплательщиком налоговой декларации в налоговый орган в течение более 180 дней после установленного законодательством срока влечет взыскание

штрафа в размере 50% от суммы денежных средств, поступивших на счет за период непредставления сведений об открытии счета.

Нарушение срока представления в налоговые органы документов и отказ должностному лицу налогового органа представить запрашиваемые документы и иные сведения, необходимые для проведения проверки, а также уклонение от их представления влечет штраф в размере 50 рублей за каждый непредставленный документ.

Грубое нарушение организацией правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения в течение одного налогового периода влечет штраф в размере 5000 рублей. Под грубым нарушением правил учета объектов налогообложения понимается отсутствие первичных документов, регистров бухгалтерского учета, неправильное отражение в отчетности хозяйственных операций, денежных средств, материальных ценностей, нематериальных активов и финансовых вложений налогоплательщика.

Деяния, совершенные в течение более одного налогового периода, влекут взыскание штрафа в размере 15000 рублей. Занижение полученного дохода, влечет взыскание штрафа в размере 10% от суммы неуплаченного налога, но не менее 15000 рублей.

Нарушение правил составления налоговой декларации - неправильное отражение доходов и расходов, источников доходов, исчисленной суммы налога и других данных, связанных с исчислением и уплатой налога, влечет взыскание штрафа в размере 3000 рублей. Нарушение правил составления налоговой декларации приводящее к занижению сумм налогов, подлежащих уплате, влекут взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

Неуплата налога в результате занижения налогооблагаемой базы, выявленная при выездной налоговой проверке, влечет взыскание штрафа в размере 20% от неуплаченной суммы налога. Те же действия, совершенные умышленно, влекут взыскание штрафа в размере 40% от неуплаченных сумм налога.

Воспрепятствование доступу при проведении налоговой проверки на территорию или в помещение налогоплательщика (кроме жилых) влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

Несоблюдение налогоплательщиком порядка владения, пользования и распоряжения имуществом, на которое наложен арест, влечет взыскание штрафа в размере 10000 рублей.

Непредставление налоговому органу сведений о налогоплательщике, либо предоставление документов с заведомо недостоверными сведениями, влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей. Если нарушения совершены физическим лицом, влекут взыскание штрафа в размере 500 рублей. Отказ налогоплательщика от представления документов и предметов по запросу налогового органа и непредставление их в установленный срок влечет взыскание штрафа в размере 5000 рублей.

Неявка без уважительных причин свидетеля, влекут взыскание штрафа в размере 1000 рублей. Отказ свидетеля от дачи показаний, а равно дача заведомо ложных показаний влекут взыскание штрафа в размере 3000 рублей.

Срок давности для налоговых правонарушений составляет три года с момента последнего правонарушения.

### **§ 3. Региональная бюджетная политика**

Региональные бюджеты – неотъемлемая часть социальной политики современного государства. На их основе осуществляется финансирование муниципального народного образования, здравоохранения, коммунального обслуживания населения. В последние десятилетия функции регулирования экономических и социальных процессов в значительной мере перешли от центральных органов государственной власти к региональ-



ным. Поэтому роль региональных бюджетов усилилась, а сфера их использования расширилась. Величина региональных бюджетов растет не только в России, но и во многих других странах мира и составляет сегодня подавляющую часть финансовых ресурсов развитых государств. В настоящее время в РФ число региональных бюджетов составляет 29,3 тысяч, а их объем (по расходам) в 1995 г. приблизился к 150 трлн. руб. и составил примерно 50% консолидированного<sup>12</sup> бюджета Российской Федерации.

Бюджетные и имущественные права, предоставленные региональным органам власти, дают возможность формировать и исполнять бюджеты, распоряжаться находящимися в ведении предприятиями и получать доходы от их деятельности. Экономическая сущность региональных бюджетов проявляется в их назначении и выполнении следующих функций:

- ☞ формирование денежных фондов для финансирования деятельности региональных органов власти;
- ☞ распределение финансовых ресурсов между отраслями народного хозяйства;
- ☞ контроль финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций и учреждений, подведомственных местным органам власти.

Через бюджетную систему формируется значительная часть общественных фондов потребления. При этом более 65% всех бюджетных средств на народное образование и профессиональную подготовку кадров выделяется из региональных бюджетов, на здравоохранение — свыше 80%, на социальное обеспечение — около 90%, на жилищно-коммунальное хозяйство — 100%. Круг финансируемых из региональных бюджетов мероприятий постоянно расширяется. В последнее время за счет средств региональных бюджетов стали финансироваться не только общеобразовательные школы, но и высшие учебные заведения, объекты здравоохранения, мероприятия по внутренней безопасности, правопорядку, охране окружающей среды и др.

Через региональные бюджеты государство проводит выравнивание экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических и других условий отстали в экономическом развитии от других районов страны. Для преодоления такой отсталости разрабатываются региональные программы, средства на осуществление которых формируются за счет бюджетных доходов соответствующих административно-территориальных единиц, а также налоговых отчислений из вышестоящих бюджетов. При этом региональным бюджетам выделяются не только отчисления от государственных налогов, но и **субвенции**, т.е. финансовые ресурсы, предоставляемые на определенные цели (развитие здравоохранения, дорожное строительство, коммунальные объекты и др.).

В отличие от налоговой политики бюджетная политика как федерального, так и регионального уровня не оказывает прямого влияния на региональные различия инвестиционного климата. Негосударственный сектор не является крупным получателем бюджетных средств и конкурентом социальной сферы. Но он объективно заинтересовано в рациональном расходовании средств бюджета, формируемых за счет местных налогов. Существует два метода оценки бюджетной политики регионов - через практику покрытия дефицита регионального бюджета и через распределение бюджетных ассигнований.

**Принципы федерального финансирования.** Большой приток федеральных средств в регионы далеко не всегда свидетельствует о благоприятности финансовой ситуации. Федеральные средства сегодня идут как в регионы, имеющие потенциал для поступательного развития, так и в кризисные или слаборазвитые регионы, испытывающие не-

<sup>12</sup> Консолидированный бюджет – объединенный бюджет разных территориальных уровней (вышестоящего и нижестоящих), не утверждается и используется для расчетов и анализа.

достаток собственных ресурсов.

На практике разграничить эти два случая довольно сложно. Тем более что действующая система бюджетной отчетности фиксирует лишь территориальное распределение не более 15-20% части ассигнований, поступающих в бюджеты субъектов Федерации. Прямые расходы государства на поддержку приоритетных отраслей хозяйства и основную часть федеральных программ в регионах будут учтены только после завершения перехода к казначейской системе исполнения бюджета<sup>13</sup>.

С 1994 г. в России действует новая система распределения федеральных субсидий между регионами. В составе федерального бюджета введен специальный целевой фонд финансовой поддержки субъектов Федерации (регионов) - ФФПР. В 1997 г. ФФПР сформирован в размере 53 трлн. рублей. Эти средства распределены между 81 субъектом Федерации. Исключение составляют регионы-доноры: Москва, Самарская, Свердловская, Липецкая области, Красноярский край, Башкортостан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономный округ.

Реальное распределение федеральных средств, попадающих в бюджеты регионов, существенно отличается от заложенных в федеральном бюджете пропорций. Трансферты ФФПР составляют лишь часть поступлений. Кроме них, регионы получают в порядке взаимных расчетов отчисления на финансирование федеральных программ и компенсацию расходов по принятым федеральными властями решениям, краткосрочные ссуды и т.д. Изменение доли различных регионов в этих поступлениях отражает результат сдвигов в отраслевых и территориальных приоритетах бюджетной политики федерального центра, усиления или ослабления влияния на федеральные власти руководства тех или иных регионов, особенностей федеральных программ.

**Финансовая поддержка Западно-Сибирского региона из федерального бюджета в 1992-95 гг.**

Уровень поддержки:	Динамика поддержки:		
	рост	стабильность	падение
высокий	Кемеровская область, Алтайский край, Республика Алтай	<b>Омская область</b>	
средний	Новосибирская область	Томская область	Тюменская область
низкий			Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО

Источник: CD-ROM "Регионы России".

**Принципы построения бюджетов.** Для оптимального исчисления ожидаемых доходов и расходов бюджетов, входящих в региональную бюджетную систему, бюджеты должны соответствовать пяти основным требованиям:

1. **Принцип единства бюджета** означает формирование регионального бюджета на основе единой классификации доходов и расходов, включающих в себя функциональную (по разделам) и предметную (по параграфам и статьям) систематизацию доходов и расходов, а также единых экономически обоснованных социальных и финансовых нормативов расчета бюджетов, установленных соответствующими органами власти.

2. **Принцип достоверности бюджета** предусматривает надежность показателей прогноза развития территории, правильность выбора бюджетно-финансовой политики, точность расчета доходов и расходов и полноту информации (обратной связи) об исполнении бюджета.

3. **Принцип самостоятельности** заключается в самостоятельном рассмотрении, утверждении и исполнении органами государственной власти и органами местного самоуправления области соответствующих бюджетов и обеспечивается наличием соб-

<sup>13</sup> Когда территориальные органы федерального казначейства на местах станут осуществлять выделение и контроль за использованием федеральных средств в регионах.

ственных источников доходов и правом определять направления их использования. Уровень самостоятельности определяется отношением собственных доходов (закрепленных и регулирующих) к сумме всех доходов бюджета.

4. **Принцип сбалансированности бюджета** заключается в равенстве доходов и расходов бюджета с учетом установленного предельного дефицита бюджета и принимаемых мер по его покрытию.

5. **Принцип гласности бюджета** означает информирование населения о состоянии формирования и исполнения бюджета.

Общая продолжительность бюджетного процесса в Омской области составляет 2 года, в том числе:

**первая стадия** - прогнозирование экономического и социального развития и определение бюджетно-финансовой политики на следующий год (май-июль текущего года);

**вторая стадия** - формирование и утверждение бюджета (июль-декабрь текущего года);

**третья стадия** - исполнение бюджета (январь-декабрь отчетного года);

**четвертая стадия** - завершение операции по исполнению бюджета, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета за отчетный год (январь-апрель года следующего за отчетным).

Разработка и исполнение бюджетов осуществляется администрацией области и исполнительными органами местного самоуправления. Рассмотрение, утверждение, контроль за исполнением бюджетов осуществляют Законодательное Собрание области и представительные органы местного самоуправления.

**Источники формирования региональных бюджетов.** Региональный бюджет — это не только закрепленная система экономических отношений. Он отражает всю совокупность денежных средств, расходуемых государственными и муниципальными органами на экономическое и социальное развитие территорий. В Российской Федерации - это бюджеты республик в составе РФ, краев, областей, автономных округов, районов, городов, районов в городах, поселковых и сельских органов самоуправления.

Основным источником финансирования региональных бюджетов служат ассигнования из федерального бюджета и средства хозяйствующих субъектов (предприятий и организаций). Средства субъектов хозяйствования являются дополнительным источником формирования региональных бюджетов. К ним относятся финансовые ресурсы муниципальных предприятий (коммунальные предприятия и др.) и финансовые ресурсы негосударственных хозяйствующих субъектов, расходуемые целевым образом на финансирование социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов.

Важная часть финансового потенциала регионов, развития их производственной и социальной инфраструктуры — **средства хозяйствующих субъектов**. Развитие промышленности и рост населения ведет к увеличению нагрузки на городские коммуникации, требует их реконструкции и увеличения эксплуатационных расходов. Однако региональные органы власти не всегда располагают необходимыми ресурсами. Все это вынуждает их обращаться за помощью к предприятиям, расположенным на подведомственной территории. Предприятия выделяют материальные, финансовые и трудовые ресурсы на общегородские мероприятия.

Все чаще предприятия объединяют средства со средствами региональных органов. Такая форма сотрудничества способствует кооперации ресурсов предприятий и региональных органов, более рациональному их использованию, быстрому достижению экономического и социального эффекта от вкладываемых средств. Вместе с тем, многие предприятия для снижения себестоимости продукции идут на сокращение выделяемых средств на общерегиональные мероприятия и отказ от объектов социаль-

но-культурного и коммунально-бытового назначения, усиливая нагрузку на региональные бюджеты.

Отдельным компонентом региональных финансов служат территориальные внебюджетные фонды. Источниками формирования таких фондов служат заемные ресурсы, добровольные взносы предприятий и населения, специальные сборы (например, страховые), поступления из централизованных внебюджетных фондов (например, пенсионного) и др. Внебюджетные фонды чаще всего имеют целевое назначение.

**Дефицит региональных бюджетов.** Большинство регионов Российской Федерации формирует бюджеты с дефицитом, который достигает 20-30% расходной части. Результат дефицитного бюджета - неустойчивость финансирования основных статей, сбои в выплате зарплат, оплате госзаказов, недостаточная поддержка предпринимательства и т.д. Поэтому, любая оценка состояния финансов региона заключается в анализе утвержденных за последние 2-3 года региональных бюджетов. Они публикуются в местной прессе и сборниках законодательных актов.

В процессе исполнения региональных бюджетов расходы финансируются по мере поступления доходов. Заложенные в бюджете, но не имеющие покрытия расходы финансируются в ограниченном размере или не финансируются вовсе. Поэтому в итоговой отчетности дефицит регионального бюджета появляется лишь в том случае, если региональным властям удалось в отчетном году выпустить заем или привлечь банковские кредиты. Однако, доля таких заимствований в доходах регионов не превышает нескольких процентов. Это вызвано низкой степенью доверия региональным властям со стороны финансовых структур. К примеру, стоимость долговых обязательств местных органов власти Омской области обычно не превышает 40% от номинала ценных бумаг.

В результате развития фондового и кредитного рынков рыночные методы покрытия бюджетного дефицита, обслуживания и управления внутренним долгом могут стать основой бюджетной политики региональных властей. При прочих равных условиях, этот показатель является признаком благоприятного предпринимательского климата в регионе.

Особое значение здесь приобретает выход регионов на международные финансовые рынки (проекты выпуска "евробондов" разрабатывают Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская область). Тем более, что присвоение региональным ценным бумагам кредитного рейтинга при подготовке займов происходит после тщательной экспертизы. В будущем такой рейтинг (как внутренний, так и внешний) будет одним из ключевых условий инвестиционной привлекательности регионов.

Однако, пока региональные власти закладывают в бюджет огромный дефицит, не находя источников его покрытия (например, терпят неудачу в размещении на рынке своих ценных бумаг), дефицит бюджета останется признаком неэффективной экономической политики региональных властей, неумения отбирать приоритеты регионального развития и обосновывать необходимые региону инвестиционные проекты.

**Бюджетная система Омской области** состоит из областного бюджета и местных бюджетов, порядка их формирования и расходования. Областной и местные бюджеты образуют консолидированный бюджет Омской области. Доходы областного и местных бюджетов формируются за счет закрепленных и регулирующих налоговых платежей и сборов. В бюджеты могут поступать дотации, субвенции, заемные и иные средства.

Состав доходов и размеры отчислений в областной бюджет от федеральных налогов определяются по соглашению Российской Федерации и Омской области. Средства областного бюджета направляются на финансирование хозяйственных, социально-культурных мероприятий, внешнеэкономической деятельности, приоритетных об-

ластных программ, гарантированных областным законодательством выплат населению, на предоставление дотаций, субвенций местным бюджетам и др. цели.

Администрация области готовит расчеты для обоснования дотаций и субвенций, а также перечень доходов и расходов, подлежащих передаче из федерального бюджета, и данные об изменении состава финансируемых из федерального бюджета объектов.

Администрация области представляет отчет об исполнении консолидированного бюджета области в Министерство финансов и государственный комитет по статистике РФ.

Органы государственной власти и местного самоуправления Омской области вправе требовать от Российской Федерации возмещения за счет федерального бюджета издержек областного и местных бюджетов в случае принятия федеральными органами решений, повлекших увеличение расходов или уменьшение доходов этих бюджетов. Омская область также гарантирует возмещение за счет областного бюджета расходов местных бюджетов в случае принятия областного закона, повлекшего за собой увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов.

Разработка прогноза экономического и социального развития является основой составления проекта областного бюджета. На основе анализа социально-экономической ситуации Администрация Омской области с учетом состояния сводного финансового баланса, данных об исполнении консолидированного (регионального) и областного бюджетов в срок до 15 июля текущего года разрабатывает прогноз экономического и социального развития области и целевые программы на следующий год.

Хозяйствующие субъекты, включая финансовые органы, налоговые службы и органы статистики, расположенные на территории области, обязаны предоставлять сведения для составления прогноза экономического и социального развития области, сводного финансового баланса и целевых программ. Администрация области на основе минимальных социальных и финансовых нормативов вырабатывает поправочные коэффициенты с учетом изменения цен, тарифов и специфики территорий.

Администрация области вправе осуществлять выдачу бюджетных ссуд из областного бюджета. Выдача бюджетных ссуд производится с уплатой процентов за пользование предоставленными средствами в размере действующей учетной ставки Центрального банка РФ. На формирование региональных продовольственных фондов Администрация области вправе осуществлять выдачу беспроцентных бюджетных ссуд.

Нецелевое использование предприятиями и организациями средств областного бюджета служит основанием для взимания штрафа в размере двойной действующей учетной ставки Центрального банка РФ. За несвоевременный возврат средств областного бюджета сокращается или прекращается предоставление государственной поддержки, в том числе - отсрочек налоговых платежей.

Администрация Омской области вправе выдавать муниципальным образованиям бюджетные ссуды в пределах финансового года:

- ☞ на покрытие временных кассовых разрывов;
- ☞ на досрочный завоз топлива на зимний период;
- ☞ на проведение весеннего сева и уборочных работ.

Администрации области имеет право привлекать кредитные ресурсы в пределах 35% доходов областного бюджета. При предоставлении поручительств на получение кредитов банков Администрации области взимает с заемщика плату в областной бюджет в размере 3% суммы поручительства, кроме бюджетных организаций.

При недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов, администрация области и местная администрация могут получать ссуды из иных бюджетов, банков, финансовых компаний, а также в установленном порядке выпускать займы. Максимальный размер общей суммы займов, кредитов, иных долговых обязательств соответ-

ствующего бюджета устанавливается законами Российской Федерации или решениями представительных органов местной власти. Законодательное Собрание области и администрации области не отвечают по долговым обязательствам органов местного самоуправления.

Глава Администрации (Губернатор) Омской области вправе использовать заемные средства для устранения последствий чрезвычайных обстоятельств, на погашение долговых обязательств, субсидирование перспективных производств и иные цели в пределах установленной областным законом доли бюджета.

Принятие дополнительных полномочий Омской области как субъектом РФ от федеральных органов государственной власти осуществляется при одновременном выделении финансовых средств на эти цели. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в местные бюджеты передаются необходимые для их осуществления финансовые средства, расходование которых подконтрольно органам государственной власти области.

При формировании и утверждении региональных бюджетов в составе статей расходов выделяются текущие расходы и расходы развития, размеры которых утверждаются раздельно. По решению представительных органов могут отдельно выделяться ассигнования по целевым программам, рассчитанным на несколько лет, которые включаются в бюджеты последующих лет. Кредиторские задолженности бюджетов за предыдущий год переносятся в бюджеты планируемого года.

**Региональные внебюджетные фонды.** Внебюджетные фонды местных органов власти формируются за счет добровольных взносов и пожертвований граждан, хозяйствующих субъектов и средств самообложения муниципальных образований:

- ☞ доходов от местных займов и местных денежно-вещевых лотерей, аукционов;
- ☞ добровольных взносов предприятий, колхозов, кооперативов, других общественных организаций и граждан;
- ☞ штрафов за загрязнение окружающей среды, порчу объектов историко-культурного назначения и других взысканий.

Региональные внебюджетные фонды создаются на основе решений законодательных органов регионов. В соответствии с их решениями исполнительные органы открывают в банках специальные счета для поступающих средств. Для управления фондом создается специальный коллегиальный орган из представителей органов власти и заинтересованных структур. Этот орган принимает решение об использовании средств фонда. Мобилизованные средства направляются на финансирование:

- ☞ расходов, связанных со строительством на долевых началах объектов социально-культурного назначения;
- ☞ расходов, не запланированных в бюджете текущего года (обычно по благоустройству территорий);
- ☞ расходов, связанных с превышением текущих бюджетных расходов (кроме лимитированных), а также покрытие бюджетного дефицита;
- ☞ расходов, связанных с перерасходом установленных смет и нормативов (например, на строительство, на пополнение оборотных средств подведомственных предприятий и др.).

Средства, полученные за счет взносов предприятий обычно используются для создания и содержания объектов общерегионального значения (автодорог, коммуникаций и т.д.). Создание фондов развития территорий способствует:

- ☞ концентрации средств для развития социальной инфраструктуры;
- ☞ усилению ответственности региональных органов за результаты развития территорий;

- ☞ укреплению финансовых ресурсов региональных органов власти;
- ☞ эффективному использованию материальных и финансовых ресурсов территорий;
- ☞ усилению экономических связей региональных органов с предприятиями территорий;
- ☞ освобождению предприятий от выполнения несвойственных им функций по развитию местной инфраструктуры.

В Омской области Законодательное Собрание наряду с формированием областного бюджета образует областные целевые внебюджетные фонды, в которые включаются добровольные взносы и пожертвования граждан, предприятий, учреждений и организаций, штрафы за нарушение законодательства и иные внебюджетные средства. Порядок образования и использования внебюджетных фондов определяется областным законодательством.

**Устав (Основной закон) Омской области**

**Статья 93. Внебюджетные фонды.**

Областные внебюджетные и валютные фонды являются составной частью финансовых ресурсов Омской области, формируются и используются в соответствии с областным законом.

Бюджетные средства не могут перечисляться во внебюджетные фонды. Средства внебюджетных фондов находятся на специальных счетах в банковских учреждениях и расходуются администрацией области по целевому назначению каждого образованного Законодательным Собранием внебюджетного фонда в соответствии с положением об этом фонде.

В Омской области могут создаваться **совместные внебюджетные фонды** областных, городских и районных органов государственной власти и местного самоуправления. С согласия предприятий могут создаваться совместные внебюджетные фонды органов государственной власти области и предприятий. Кроме того, в области могут создаваться **частные денежные фонды**, управление которыми осуществляют органы государственной власти области совместно с учредителями в соответствии с настоящим Законом и положениями об этих внебюджетных фондах.

Законодательное Собрание в соответствии с законодательством формирует **внебюджетный валютный фонд** за счет отчислений от валютной выручки предприятий и организаций, расположенных на территории области. Средства этого фонда хранятся в банковских учреждениях и используются администрацией области в соответствии с положением о внебюджетном валютном фонде.

**Бюджетно-финансовая политика Омской области** формируется администрацией области в соответствии с бюджетно-финансовой политикой Российской Федерации и включают в себя вопросы цен, налогов, кредитов, инвестиций и денежного обращения. Бюджетно-финансовая политика в области проводится согласованно с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

При разработке бюджетно-финансовой стратегии Администрация Омской области исходит из проводимого курса на постепенный рост бюджетного самофинансирования субъектов РФ, а также отсутствия достаточных средств и налоговых источников для самостоятельного формирования бюджета Омской области. Так, в целях создания условий экономической стабилизации предполагается:

- активизировать работу налоговой инспекции, налоговой полиции, управления Федерального казначейства по Омской области, Главного управления Центрального банка РФ по Омской области в рамках деятельности Областной чрезвычайной комиссии по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины и Комиссии по вопросам финансовой и денежно-кредитной политики;

- упорядочить процедуру предоставления налоговых льгот различным хозяйствующим субъектам по налоговым платежам в областной бюджет (принятие закона Омской области);

- сократить суммы недоимки налогов за счет упорядочения предоставления отсрочек по платежам в бюджет;

- применять процедуру обращения взыскания на имущество предприятий-должников;

- упорядочить практику заключения договоров поручительства в целях снижения риска возврата полученных кредитов;

- активизировать практику долевого участия Администрации области в инвестировании приоритетных проектов.

В части доходов бюджетно-финансовая политика области выражается:

- в определении темпов роста доходов бюджета области;

- в расчете соотношений между отдельными видами доходов;

- в установлении категорий налогоплательщиков, налогообложение которых может быть ослаблено или усилено;

- в обосновании налоговых ставок по федеральным и областным налогам.

В сфере расходов бюджетно-финансовая политика области выражается:

- в определении темпов роста бюджетных расходов как в целом, так и по отдельным отраслям;

- в установлении приоритетов в расходовании средств и составе защищенных статей бюджета;

- в расчете соотношения текущих расходов и расходов развития;

- в выработке финансовой поддержки местных бюджетов;

- в обосновании выделения бюджетных ассигнований на областные и федеральные программы.

Основные направления бюджетной политики в Омской области при формировании регионального бюджета:

- ☞ сокращение бюджетных расходов и их увязка с источниками доходов,

- ☞ последовательное снижение бюджетного дефицита,

- ☞ постепенный отказ от инфляционных методов финансирования,

- ☞ активное использование внутриобластных займов и векселей.

Такой подход к формированию бюджета вызван стабильным снижением налоговых платежей в бюджет из-за сокращения объемов производства товаров и услуг. Проект областного бюджета ежегодно формируется с учетом жесткого режима экономии в отраслях хозяйства Омской области, подлежащих финансированию. Сокращение доходной части бюджета компенсируются за счет:

- ☞ введения новых видов налогов;

- ☞ сокращения льгот по налогу на прибыль, налогу на добавленную стоимость, налогу на имущество;

- ☞ повышения и дифференциации ставок акцизов по алкогольной и табачной продукции;

- ☞ повышения максимальной ставки налога на имущество (до 2,0% в 1998 г.);

- ☞ расширения налогооблагаемой базы по подоходному налогу с физических лиц;

- ☞ уточнения налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в связи с отменой ряда местных налогов и изменением размера отчислений в социальные фонды.

#### **§ 4. Формирование регионального бюджета**

Любой региональный бюджет в Российской Федерации состоит из двух основных



частей – бюджета развития и текущего бюджета. В ходе бюджетного процесса такое разграничение проводится в обязательном порядке. Оно обусловлено различиями в подходах к формированию и оценке расходной части бюджета в зависимости от целей направления средств. При этом исходят не только из необходимости первоочередного финансирования текущих расходов, но и из важности социального и экономического развития территориальных образований, а также выбора приоритетных направлений такого развития. Расходная часть бюджета развития может содержать в себе ассигнования-дотации, трансферты и субвенции бюджетам нижестоящего территориального уровня, а также дотации и субвенции предприятиям и иным юридическим лицам.

**Текущий бюджет** – часть бюджета, включающая в себя расходы на содержание органов власти и управления, правоохранительных органов, судов, бюджетных учреждений, затраты на текущий и капитальный (восстановительный) ремонт их помещения, оборудования и другие расходы, носящие текущий характер и не включаемые в бюджет развития. Расходы текущего бюджета чаще всего защищены, т.е. они финансируются независимо от степени наполнения доходной части бюджета.

**Бюджет развития** – часть бюджета, включающая в себя ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями как в производственную, так и в непроизводственную сферы, и иные расходы по расширенному воспроизводству в целях социально-экономического развития региона, а также расходы по восстановлению окружающей среды.

**Составление проектов бюджетов.** Исполнительные органы государственной власти субъектов федерации и органы местного самоуправления начинают работу над составлением проектов бюджетов примерно за 6 месяцев до начала финансового года. В Омской области комитеты, отделы и управления представляют в финансовое управление бюджетные сметы, программы и заявки на ассигнования из областного бюджета в срок до 15 июля текущего года.

Администрация Омской области при формировании местных бюджетов доводит до органов местного самоуправления следующие методические рекомендации и исходные показатели:

- ☞ минимальные социальные и финансовые нормативы и поправочные коэффициенты к ним;
- ☞ норматив средней бюджетной обеспеченности на предстоящий год в пере в размере 50%, из которых 30% зачисляются в Федеральный бюджет и 20% - в областной бюджет с учетом на одного жителя области;
- ☞ проектируемые нормативы (проценты) отчислений от регулирующих доходов исходя из запланированных поступлений.

На основе полученных исходных данных органы местного самоуправления формируют бюджеты территорий. В случае несбалансированности доходов и необходимых расходов органы местного самоуправления представляют обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций и субвенций, перечень доходов и расходов, подлежащих передаче из регионального бюджета, а также данные об изменении состава объектов бюджетного финансирования.

Финансовое управление администрации Омской области рассматривает:

- ☞ бюджетные сметы и программы отделов и управлений (обычно в срок до 1 августа текущего года);
- ☞ расчеты по местным бюджетам.

Администрация Омской области готовит бюджетное послание для представительного органа (Законодательного Собрания) и организует его обсуждение. Бюджетное послание включает в себя:

- ☞ основные показатели прогноза экономического и социального развития;
- ☞ сводный финансовый баланс;
- ☞ основные направления бюджетно-финансовой политики;
- ☞ проект Закона о региональном бюджете на очередной финансовый год и приложения к нему;
- ☞ приложение 1: проект консолидированного бюджета;
- ☞ приложение 2: проект областного бюджета с расшифровкой расходов в соответствии с бюджетной классификацией, утвержденной представительным органом (Законодательным Собранием);
- ☞ приложение 3: нормативы отчислений от регулирующих доходов в бюджеты городов и районов;
- ☞ приложение 4: дотации и субвенции бюджетам городов и районов;
- ☞ приложение 5: перечень защищенных статей, приоритетных отраслей и целевых программ;
- ☞ приложение 6: методика расчета бюджетов;
- ☞ приложение 7: меры по покрытию дефицита бюджета.

В двухмесячный срок после принятия бюджетов муниципальных образований Администрация области представляет на рассмотрение Законодательного Собрания консолидированный бюджет Омской области<sup>14</sup>.

Основные характеристики, используемые при подготовке бюджета Омской области:

- ☞ **распределение доходов** между областным бюджетом и бюджетами городов и районов Омской области, в том числе отчисления по регулирующим доходным источникам, дотации, субвенции, бюджетные ссуды и трансферты;
- ☞ **минимальные социальные и финансовые нормы** и нормативы, средняя финансовая обеспеченность;
- ☞ **доходы областного бюджета**, в том числе доходы от сдачи в аренду объектов областной собственности, от приватизации, от деятельности областных предприятий, от вложения свободных средств бюджета на депозиты, во вклады, в акции и другие ценные бумаги, от займов и денежно-вещевых лотерей;
- ☞ **защищенные статьи областного бюджета**, в том числе по выплате заработной платы работникам бюджетных организаций, на обеспечение питанием, на обеспечение медикаментами, расходы на приобретение медицинской техники и аппаратуры;
- ☞ **расходы областного бюджета**, в том числе на реализацию целевых программ, капитальные вложения, содержание и развитие бюджетных организаций, социальную защиту, дотации и компенсации предприятиям, вложения свободных средств бюджета в хозяйственные мероприятия, суммы для возврата полученных бюджетом ссуд, финансирование Законодательного Собрания и администрации области;
- ☞ **сбалансированность бюджета**, в том числе дефицит бюджета и предельный процент по его расходам;
- ☞ оборотная кассовая наличность.

**Исполнение бюджета Омской области.** После вступления в силу Закона "Об областном бюджете" администрация области устанавливает порядок поквартального исполнения областного бюджета. Органы местного самоуправления устанавливают порядок исполнения местных бюджетов самостоятельно.

Взысканные с предприятий платежи перечисляются в бюджеты в бесспорном порядке. В случаях, когда при исполнении бюджетов фактический дефицит бюджета

<sup>14</sup> В Омской области Глава администрации (Губернатор) области представляет бюджетное послание в Законодательное Собрание в срок до 1 октября предыдущего года.

превышает установленный или происходит значительное снижение доходов, представительный орган принимает решение о введении секвестра<sup>15</sup> расходов. Секвестра может проводиться также в случае, если в ходе исполнения бюджета дефицит не уменьшается, что может привести к невозможности финансирования предусмотренных мероприятий.

В ходе исполнения бюджета Администрация Омской области и исполнительные органы местного самоуправления вправе принимать решения о частичном перераспределении ассигнований по статьям расходов бюджета в пределах утвержденных нормативов. Решения местных органов власти по изменению цен и тарифов, проведению взаимозачетов, влияющие на уменьшение доходной или на увеличение расходной части бюджета подлежат обязательному утверждению представительными органами. Свободные бюджетные средства не подлежат изъятию. Решение об их использовании (вложении в акции и другие ценные бумаги, о предоставлении бюджетных ссуд) принимает Законодательное Собрание (Городской Совет) по представлению администрации при условии полного финансирования плановых расходов бюджета.

При перевыполнении доходов бюджета прошлого года за счет введения сборов, финансово-хозяйственной деятельности предприятий, нормативы регулирующих доходов не могут быть уменьшены по отношению к предыдущему году. При исполнении бюджетов налоги не могут направляться во внебюджетные фонды. Администрация области ежеквартально информирует население через средства массовой информации об исполнении областного бюджета.

В бюджет Омской области на 1998 год включены расходы на реализацию Закона РФ "О ветеранах", детские пособия, содержание объектов жилья и социальной сферы в муниципальной собственности. При определении доли муниципальных образований в фонде финансовой поддержки использованы среднедушевые нормативы доходов и расходов. При этом все районы и города распределены по группам зон, с учетом населения территории, географического положения, длительности отопительного сезона и других экономических показателей. Также использованы поправочные коэффициенты на душу населения.

**Доходы региональных бюджетов.** На региональные органы власти возложена задача реализации государственных социально-экономических программ, осуществление которых требует значительных материальных и финансовых ресурсов. Доходы региональных бюджетов формируются за счет закрепленных и регулирующих источников доходов.

Термин **закрепленные** (или **собственные**) **доходы** означает, что средства принадлежат субъекту бюджетного права, т.е. полностью или в фиксированной доле на долгосрочной основе напрямую поступают в соответствующий бюджет. Основу закрепленных доходов региональных бюджетов составляют налоги республик в составе РФ, налоги краев, областей, автономных округов, местные налоги. Роль большинства таких налогов незначительна. Вместе с тем, следует отметить, что значение некоторых из этих налогов может поступательно повышаться (пример - налог на имущество).

Постоянно увеличивающиеся расходы региональных бюджетов при недостаточном росте объема закрепленных доходов вызывают необходимость наделения этих бюджетов дополнительными средствами. Такое финансирование осуществляется за счет **регулирующих доходов**, т.е. средств, поступающих из источников вышестоящих бюджетов. К регулирующим доходам относятся все финансовые ресурсы, уравнивающие расходы и доходы региональных бюджетов. В число этих доходов входят:

<sup>15</sup> Секвестр – наложение запрета на расходование каких-либо средств. В российской практике употребляется для обозначения процесса вынужденного сокращения расходной части бюджета.

- ☞ процентные отчисления от налогов в вышестоящие бюджеты;
- ☞ дотации, т.е. средства, передаваемые из вышестоящих бюджетов на пополнение нижестоящих бюджетов;
- ☞ субвенции, т.е. средства, передаваемые из вышестоящих бюджетов в нижестоящие на строго определенные цели;
- ☞ средства, полученные из вышестоящего бюджета, в процессе исполнения бюджета.

В соответствии с Законом РФ "Об основах налоговой системы" в число главных регулирующих доходов региональных бюджетов входят отчисления:

- ☞ от налога на добавленную стоимость;
- ☞ от акцизов;
- ☞ от налога на прибыль по ставкам, определяемым законами.

Нормативы отчислений утверждаются региональными органами власти в зависимости от общей суммы расходов бюджета и объема закрепленных доходов. По объему и экономическому значению регулирующие доходы занимают ведущее положение в доходной части региональных бюджетов. Их роль заключается в обеспечении финансовыми ресурсами региональных органов власти и в стимулировании пополнения вышестоящего бюджета, повышения эффективности общественного производства.

Общие налоговые доходы областного бюджета на 1998 год формируются за счет:

- ☞ акцизов,
- ☞ налога на прибыль,
- ☞ налога на добавленную стоимость,
- ☞ подоходного налога с физических лиц,
- ☞ налога на имущество,
- ☞ земельного налога,
- ☞ налога на пользование объектами животного мира,
- ☞ налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте,
- ☞ прочих налоговых и неналоговых поступлений, а также целевых бюджетных фондов.

В 1998 году законом Омской области № 134-ОЗ "Об областном бюджете на 1998 год" определены следующие нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджет области:

- ☞ от налога на добавленную стоимость - 25% суммы налога;
- ☞ от налога на прибыль предприятий и организаций - 22%;
- ☞ от подоходного налога с физических лиц - 100%;
- ☞ от акцизов на спирт, водку, ликероводочные изделия, произведенные в РФ - 50%;
- ☞ по акцизам от остальных подакцизных товаров, произведенных в РФ (за исключением минерального сырья и товаров, ввозимых на территорию РФ) – 100%;
- ☞ по экологическому налогу - 100% (по нормативу - 90% и 10% подлежит передаче в федеральный экологический фонд);
- ☞ по земельному налогу доля централизации средств земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков установлена в размере 50%<sup>16</sup>, из которых 30% зачисляются в Федеральный бюджет и 20% - в областной бюджет.

Неналоговые доходы областного бюджета формируются за счет следующих источников:

- 1) от продажи акций приватизированных предприятий, в том числе:

<sup>16</sup> Другие 50% оставались в бюджетах муниципальных образований (территорий). Новым налоговым кодексом РФ при введении на территории субъектов РФ налога на недвижимость прекращается действие налога на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога.

- ☞ досрочного раскрепления и продажи пакетов акций, находящихся в государственной собственности, доля которых не позволяет эффективно участвовать в управлении деятельностью акционерных обществ;
- ☞ продажи акций приватизированных предприятий, включенных в ежегодные планы-графики продаж.

2) от продажи на конкурсе (аукционе) активов действующих государственных предприятий;

3) от выкупа сданных в аренду объектов нежилого фонда;

4) от продажи движимого и недвижимого имущества, в том числе земельных участков, на которых расположены приватизированные предприятия;

5) от дивидендов по акциям, находящимся в государственной собственности;

6) от сдачи государственного имущества в аренду.

Бюджет Омской области на 1998 год был утвержден Законодательным Собранием по расходам в сумме 4933823,3 тыс. руб. и по доходам в сумме 2591156,4 тыс. руб. с предельным дефицитом 2342666,9 тыс. руб., что составляет 47,5% от суммы расходов бюджета.

На покрытие дефицита бюджета Омской области в 1998 году направляются:

Средства из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ (трансферт) - 413134 тыс. руб. (17,6% от суммы);

Привлечение кредитов банков - 698398 тыс. руб. (29,8%);

Доходы от эмиссии областного облигационного займа - 820000 тыс. руб. (35,0%);

Сокращение недоимки по платежам в бюджет - 150000 тыс. руб. (6,4%);

Реализация объектов незавершенного строительства - 30000 тыс. руб. (1,3%);

Плата за выданные гарантии - 10000 тыс. руб. (0,4%);

Прочие мероприятия по покрытию бюджетного дефицита - 221134,9 тыс. руб. (9,4%).

Оборотная кассовая наличность по областному бюджету на конец 1998 года утверждена в сумме 110 млн. рублей. Бюджет Омской области по защищенным статьям на 1998 год утвержден в сумме 2591156,4 тыс. рублей.

В областной бюджет на 1998 год включены (консолидированы) средства целевых бюджетных фондов:

- ☞ территориального Дорожного фонда;
- ☞ территориального Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы;
- ☞ областного Экологического фонда.

**Расходы региональных бюджетов.** Экономическое развитие страны, увеличение населения, рост урбанизации служат основными факторами наполнения бюджетов регионов. В суммарном объеме региональных бюджетов постоянно растет удельный вес городских и поселковых бюджетов. Бюджетные расходы в крупных городах на 1 жителя в 5-7 раз выше, чем в сельских районах. Причем, темпы роста городских бюджетов сегодня намного опережают темпы роста бюджетов сельских районов.

Сегодня из местного бюджета финансируется подавляющая часть социально-культурных учреждений и в первую очередь - учреждения народного образования и здравоохранения. Поэтому специфика местных бюджетов заключается в преобладании бюджетных расходов на социально-культурные мероприятия. Если в краевых, областных и городских бюджетах эти расходы составляют около 50% всех расходов, то в районных, поселковых и сельских бюджетах — 60-86%.

Рост населенных пунктов ведет к удлинению коммуникаций и увеличению эксплуатационных расходов. Не следует игнорировать и то, что урбанизация ведет к росту малых городов и сельских поселений, где также развивается коммунальное хозяйство, торговля и т.д. На долю производственных расходов (промышленность, строительство, сельское хозяйство, транспорт) приходится сегодня лишь около 15% бюджетных рас-

ходов.

Однако промышленная ориентация бюджетной политики значительно отличается в разных регионах. Во многом такие различия объясняются структурными и географическими особенностями территорий. Определенный вклад в этот процесс вносит экономическая политика региональных органов власти. Поэтому повышенная доля расходов на поддержку промышленности или сельского хозяйства отнюдь не всегда свидетельствует об улучшении экономической ситуации. Скорее даже наоборот, субсидирование за счет налогов с эффективных предприятий убыточного “окологосударственного” сектора искажает ценообразование, снижает инвестиционную активность, увеличивает нагрузку на экономические субъекты. Искусственное финансирование неконкурентоспособных предприятий тормозит структурную перестройку экономики, ограничивает конкуренцию и подрывает перспективы развития регионов.

Отражением уровня субсидирования региональными властями экономики территорий служит сельское хозяйство. Из производственных отраслей только оно осталось в ведении региональных властей, которые в полной мере реализуют здесь свою экономическую политику. Так, в среднем по России в 1994 году на 100 рублей валовой продукции сельхозпредприятий приходилось 7,7 руб. дотаций из региональных бюджетов. В 1995 году уровень субсидирования увеличился до 10,3 руб. Без северных автономных округов и Ингушской республики разброс этого показателя составляет от 1,5 руб. в Самарской области до 29 руб. в Хабаровском крае.

**Объем субсидирования сельского хозяйства из региональных бюджетов в 1995 г.**

Доля субсидий в валовой продукции, %	Субъекты Федерации
более 17,0	Иркутская область, Республика Татарстан, Томская область, Башкортостан, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край.
14,0-17,0	Архангельская, Курская, Липецкая, Ивановская Камчатская области. Приморский край. Республика Коми.
10,0-14,0	Тульская, Кемеровская, Калининградская, Тверская, Тюменская, Волгоградская, Пермская, Амурская, Ярославская, Магаданская, Смоленская, Саратовская, Новосибирская, Ульяновская, Калужская области. Республики: Бурятия, Карелия, Хакасия.
7,0-10,0	Краснодарский и Красноярский края, Сахалинская, Владимирская, Орловская, Рязанская, Нижегородская, Оренбургская, Новгородская, Костромская, Вологодская, Свердловская области. Республики: Адыгея, Удмуртия, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия, Марий Эл. Коми-Пермяцкий АО.
4,0-7,0	Воронежская, Читинская, Ленинградская, Брянская, Челябинская, Псковская, Астраханская, <b>Омская</b> , Московская, Мурманская, Белгородская, Тамбовская области. Агинский Бурятский АО. Республики: Тува, Мордовия, Дагестан, Чувашия. Ставропольский и Алтайский края.
менее 4,0	Самарская, Курганская, Пензенская, Кировская, Ростовская области, Усть-Ордынский Бурятский АО, Еврейская АО. Республики: Алтай, Кабардино-Балкария.

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

Все расчеты по расходам бюджетов производятся по методике Минфина РФ на базе данных 1991 года, доведенных до уровня 1995 года через индексы роста цен с учетом дополнительных расходов, вызванных изменениями в федеральном законодательстве. Уточненная сумма расходов распределяется на заработную плату с начислениями и материальные затраты. В Омской области заработная плата дополнительно индексируется на коэффициент 1,2 и материальные затраты - на 1,13.

## Доходы и расходы бюджетов Западно-Сибирского региона в январе-мае 1998 года

Регион	Доходы бюджета, млрд. руб.	Расходы бюджета, млрд. руб.	Разница, млрд. руб.	Среднемесячно на душу населения, тыс. руб.		Рейтинг по сумме доходов	Рейтинг по доходам на душу населения
				доходы	расходы		
Алтайский край	1493,6	1520,3	-26,7	93,2	94,8	5	7
Кемеровская область	2458,3	2650,4	-192,1	135,5	146,1	2	5
Новосибирская область	2369,7	2688,3	-319,0	144,0	163,0	3	3
<b>Омская область</b>	<b>2188,2</b>	<b>2176,6</b>	<b>12,0</b>	<b>167,0</b>	<b>167,0</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
Томская область	752,0	957,2	-205,2	116,8	148,7	6	6
Тюменская область	14180,5	16072,8	-1892,3	736,0	834,2	1	1
Республика Алтай	171,0	216,9	-45,9	140,7	178,5	7	4

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. Омск., Облкомстат, 1998. С. 16.

**Специализированные фонды** бюджета Омской области. Фонд финансовой поддержки муниципальных образований (трансферт) в 1998 году формируется за счет 16,4146% от общего размера поступлений доходов в областной бюджет, за исключением платежей по бюджетным ссудам и доходов целевых бюджетных фондов. Кроме того, в 1998 году в Омской области сформирован специальный **Фонд поддержки муниципальных образований северной зоны** (Большеуковский, Знаменский, Колосовский, Седельниковский, Тевризский, Усть-Ишимский и Тарский районы). Средства поступают в виде субвенции на поддержку и развитие отдаленных муниципальных образований в объеме 1,1132% доходов областного бюджета, за исключением платежей по бюджетным ссудам и доходам целевых бюджетных фондов.

Администрации Омской области предоставлено право распределять **дотации на животноводческую продукцию** по итогам фактического выполнения объема поставок животноводческой продукции и порядка их выплат в пределах предусмотренных в областном бюджете средств.

Отчисления в **Фонд финансовой поддержки налоговых органов** области производятся в соответствии с Положением "О фонде поддержки Государственной налоговой службы по Омской области и Управления Федеральной налоговой полиции Российской Федерации по Омской области" от 16.04.96 г.

**Бюджет развития Омской области** является составной частью областного бюджета и служит для привлечения средств частных инвесторов и инвестиционных институтов к реализации инвестиционных проектов и формированию областной собственности, обеспечения структурной перестройки и экономического роста региона. **Бюджет развития представляет собой совокупность расходов областного бюджета на создание либо приобретение основных фондов и источников их финансирования.** Составление проекта бюджета развития и контроль за его исполнением осуществляются уполномоченным Администрацией Омской области на проведение инвестиционной политики и исполнение бюджета развития государственным органом.

Доходы от эксплуатации государственной или муниципальной собственности, продаже или сдаче в аренду имущества включаются в доход местного бюджета. Финансовые ресурсы области на договорной основе могут объединяться с финансовыми ресурсами других субъектов Российской Федерации, городов и районов Омской области, а также предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан для финансирования совместных программ социально-экономического развития.

Доходы бюджета развития:

- ☞ возврат основных сумм и процентов от ранее произведенного кредитования и других форм финансирования за счет бюджета развития;
- ☞ возврат процентов по ранее выданным ссудам;
- ☞ поступления от размещения государственных ценных бумаг;
- ☞ плата за выданные гарантии, неиспользованный резерв прошлых периодов;
- ☞ прочие доходы бюджета развития.

Все средства, полученные путем возврата осуществленных инвестиций за счет средств бюджета развития, из перечисленных источников, поступают в областной бюджет и учитываются отдельно. Использование средств бюджета развития на финансирование незапланированных расходов не допускается.

Бюджет развития, являющийся составной частью бюджета Омской области, формируется, помимо других источников, за счет поступлений от реализации ценных бумаг. Этот факт отражает актуальность доходных и возвратных инвестиционных проектов для финансирования из средств областного бюджета развития. Расходы бюджета развития:

- ☞ выданные хозяйствующим субъектам ссуды;
- ☞ резерв на выданные гарантии для обеспечения возврата привлеченных хозяйствующими субъектами средств;
- ☞ собственные инвестиционные вложения, связанные с созданием либо приобретением основных фондов, имущественных ценных бумаг, имущественных долей в собственности области;
- ☞ расходы, связанные с совершенствованием инфраструктуры рынка, в том числе фондового рынка;
- ☞ прочие расходы.

Финансирование акционерных обществ из областного бюджета в виде инвестиций производится в случае передачи соответствующего пакета акций Администрации Омской области. Средства целевых территориальных фондов, предусмотренные в областном бюджете, расходуются только после утверждения Законодательным Собранием области соответствующих целевых программ. В целях участия в управлении акционерными обществами муниципальным образованиям рекомендовано принять аналогичный порядок.

Размер резерва на выданные гарантии составляет 15% от суммы выданных гарантий. В случае если по итогам исполнения бюджета развития выплаты по выданным гарантиям оказались ниже созданного резерва, его остаток переносится в бюджет развития следующего года и добавляется к строке "Плата за выданные гарантии, неиспользованный резерв прошлых периодов".

Расходная часть бюджетов развития в соответствии с принятыми программами может содержать дотации хозяйствующим субъектам, а также целевые ассигнования на инвестиции в капитал (имущество) действующих или создаваемых предприятий. Результатом таких инвестиций является приобретение прав собственности области, города, района на эквивалентную часть капитала (имущества). Права по управлению собственностью, созданной за счет бюджетных инвестиций, передаются органам по управлению имуществом.

## **§ 5. Формирование местных бюджетов**

Формирование и использование местных финансов основывается на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности. Права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения орга-



нами местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Финансовые ресурсы местного самоуправления включают в себя средства:

- ☞ непосредственно местного бюджета;
- ☞ внебюджетных и валютного фондов;
- ☞ средств на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти;
- ☞ кредитных ресурсов, дотаций и субвенций, получаемых от органов государственной власти;
- ☞ средств органов территориального общественного самоуправления.

**Устав (Основной закон) Омской области**

**Статья 92. Местные бюджеты.**

1. Нормативы распределения федеральных и областных налогов между областным и местными бюджетами определяются областным законом.
2. Органы местного самоуправления разрабатывают и принимают местные бюджеты самостоятельно.

Межбюджетные отношения строятся на следующих принципах:

- ☞ выравнивания доходов муниципальных образований;
- ☞ максимального сокращения встречных финансовых потоков;
- ☞ компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие принимаемых органами государственной власти решений;
- ☞ повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов.

К средствам бюджетного регулирования местных бюджетов относят:

- 1) нормативные отчисления от регулирующих доходов;
- 2) дотации и субвенции местным бюджетам;
- 3) средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки муниципальных образований;
- 4) средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Районные и городские органы местного самоуправления составляют территориальные сводные балансы денежных доходов и расходов населения. Предприятия, учреждения и организации, расположенные на территории местного самоуправления, предоставляют местной администрации сведения, необходимые для составления этих балансов.

**Муниципальные бюджеты.** Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение средств из федерального бюджета и из бюджета субъекта РФ. Увеличение бюджетных доходов не является основанием для снижения на следующий финансовый год нормативов отчислений от регулирующих доходов (в %), а также средств из фонда финансовой поддержки муниципальных образований субъекта РФ.

Формирование и исполнение муниципального бюджета осуществляются органами местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Органы государственной власти гарантируют:

- ☞ право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться остатками бюджетных средств, образовавшимися в результате увеличения доходов или уменьшения расходов;
- ☞ компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших в результате принятия федеральных законов и законов субъектов РФ, а также иных решений органов государственной власти.

Формирование местного бюджета осуществляется на основе единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов и социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти. В составе местных бюджетов могут предусматриваться сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок разработки и исполнения таких смет определяется в соответствии с уставом муниципального образования.

Представительные органы по представлению местной администрации самостоятельно утверждают территориальные бюджеты местного самоуправления. Минимальный размер местного бюджета в части текущих расходов определяется исходя из сохранения расходов предыдущего финансового года с учетом увеличения расходов, вызванного решениями вышестоящих органов власти и управления. При недостатке средств от закрепленных источников для осуществления возложенных на органы местного самоуправления функций, органы государственной власти дополнительно передают в местный бюджет отчисления от регулирующих налогов, а также предоставляют дотации и субвенции. Порядок предоставления субвенций устанавливается нормативными актами органов государственной власти, которые осуществляют контроль за целевым использованием средств.

Возмещение органам местного самоуправления затрат по предоставлению льгот при проезде на муниципальном общественном транспорте и оплате жилой площади и коммунальных услуг, установленных федеральным законодательством, осуществляется на основании договоров о передаче отдельных государственных полномочий. При нарушении муниципальными органами порядка зачисления налогов в областной бюджет, а также нецелевого использования средств областного бюджета, органы управления субъекта Федерации вправе приостанавливать финансирование региональных программ и мероприятий, а также передачу средств в бюджеты муниципальных образований по взаимным расчетам, трансферту и бюджетным ссудам.

Контроль за исполнением муниципальных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе привлекать для этой цели независимых аудиторов.

**Фонд финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО)** специально создается в бюджетах субъектов РФ. Средства ФФПМО формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в региональный бюджет на основе единой методологии, разрабатываемой органами государственной власти субъектов РФ. Распределение средств ФФПМО осуществляется на основе расчетов, учитывающих следующие показатели:

- ☞ численность населения муниципального образования,
- ☞ долю детей дошкольного и школьного возраста в общей численности населения,
- ☞ долю лиц пенсионного возраста в общей численности населения,
- ☞ площадь территории муниципального образования,
- ☞ уровень душевой обеспеченности бюджетными средствами,
- ☞ другие факторы, определяющие особенности данного субъекта РФ.

Доля каждого муниципального образования в общем объеме средств ФФПМО устанавливается в процентах и утверждается законом субъекта РФ о бюджете. Перечисление средств в местные бюджеты из ФФПМО производится ежемесячно всем муниципальным образованиям, имеющим право на финансовую помощь.

Доля каждого муниципального образования Омской области утверждается в ФФПМО (трансферт) для обеспечения финансирования необеспеченных расходов бюджетов муниципальных образований. Получаемая бюджетами муниципальных образований финансовая помощь (трансферт) в первую очередь направляется на финан-

сирование защищенных статей местного бюджета. Распределение ФФПМО в бюджете Омской области в 1998 г. см. в табл. 5.

**Состояние местных бюджетов в РФ.** Начало 1990-х годов в России ознаменовалось реформой бюджетной системы. Смысл этой реформы заключался в разделении государственных финансов на три уровня: федеральный, региональный и местный, а также в постепенной передаче государственных полномочий (содержание социальной сферы, экономическую политику и т.д.) на низовой уровень.

При этом часть налогов была закреплена за федеральным центром, часть – за субъектами федерации и часть – за органами местного самоуправления. Однако в результате такого разделения произошли неизбежные перекосы в пользу доходов муниципальных образований над доходами субъектов федерации. Наблюдаемые практически повсеместно в Российской Федерации конфликты между разными уровнями исполнительной власти служат наглядным подтверждением вышеизложенного.

В качестве негативных последствий несбалансированности распределения налоговых поступлений между региональными бюджетами можно выделить:

- ☞ “раздутие” штатов в органах городского самоуправления и стремлении к равноправию в отношениях с органами управления субъектов федерации;
- ☞ ненормальную конкуренцию при разделе “сфер влияния” (государственной собственности, налоговых поступлений, средств массовой информации и т.д.);
- ☞ дублирование большинства функций в структурах органов власти субъектов федерации и городского самоуправления;
- ☞ хронический недостаток средств для поддержки и развития муниципальных образований сельских районов, а также для реализации региональных программ, финансируемых из бюджетов субъектов РФ;
- ☞ отвлечение значительных средств из бюджетов разных уровней на создание и поддержание независимой структуры управления.

Особо следует отметить то, что с течением времени органы власти и управления субъектов федерации стали изыскивать возможности законного ограничения прав городского самоуправления на местах и ко второй половине 1990-х гг. произошло заметное сокращение финансовой базы местного самоуправления в городах. Принятие в июле 1998 г. Налогового кодекса РФ окончательно закрепило передел бюджетного пирога между разными уровнями региональной власти.

В настоящее время происходит постепенное подчинение и поглощение бюджетных полномочий городских самоуправлений бюджетами субъектов Федерации. Помимо оптимизации управленческих схем, это ведет к существенной экономии расходов на местах и прекращению противостояния региональных властей.

Хотя нельзя отрицать и дополнительное ухудшение финансового положения структур городского самоуправления на местах (образование, здравоохранение и др.). По-видимому, такое состояние продлится до окончания реструктуризации регионального управления в Российской Федерации<sup>17</sup>. Оценка состояния местных бюджетов за период 1992–97 гг. характеризуется следующими особенностями:

- ☞ муниципальные образования затормозили свое развитие, т.к. лишились необходимых для этого средств. Бюджеты развития практически не формируются, их доля в расходной части бюджетов стремится к нулю;
- ☞ бюджеты текущего содержания формируются с дефицитом до 50% и в силу этого не могут обеспечить своевременное финансирование текущих расходов.

<sup>17</sup> Финансовый кризис сентября 1998 г. лишь усугубил и без того нелегкую ситуацию.

В результате произошел неуклонный рост кредиторской задолженности местных бюджетов по всем направлениям деятельности. С нулевого уровня 1992 года задолженность муниципалитетов выросла в среднем по России до 48%, более десятка крупных городов–доноров в 1998 году имело задолженность около 100% годового бюджета. Отсюда – задолженности по выплатам заработной платы бюджетникам, социальных пособий, недофинансирование объектов здравоохранения и образования, прекращение капитального ремонта во всех направлениях муниципальной деятельности, в том числе в жилищной сфере - т.е. стабильное ухудшение состояния муниципального хозяйства.

Возникающая в этой связи социальная напряженность заставляет местные власти пользоваться кредитами коммерческих банков, что еще больше усугубляет банкротство городских бюджетов. В 1997 году размеры кредитов коммерческих банков превысил в среднем 10% годового бюджета муниципалитетов. С учетом использования средств на невозвратное текущее финансирование удавка на шее местных бюджетов постепенно затягивается, вынуждая их оказываться от значительной части своих амбиций. Таким образом, налицо кризис одного из уровней бюджетной системы Российской Федерации – местных бюджетов региональных центров. Среди наиболее болезненных моментов проводимой федеральным центром политики называют:

- ☞ увеличение доходной части федерального бюджета за счет сокращения доходной части местных бюджетов;
- ☞ отказ от устоявшегося закрепления расходных и доходных полномочий между всеми уровнями бюджетной системы;
- ☞ централизация доходов на федеральном уровне с передачей обязанностей по расходам на уровень местного самоуправления;
- ☞ снижение собственной доходной базы местного самоуправления;
- ☞ сокращение количества муниципальных образований–доноров.

Существующий дисбаланс доходов и расходов между уровнями бюджетной системы (без учета передачи средств в нижестоящие бюджеты) характеризуется следующими показателями.

Показатели, %	Федеральный бюджет	Консолидированный бюджет субъектов РФ	Региональный бюджет	Местные бюджеты
Доходы	52,1	47,9	23,4	24,5
Расходы	47,6	52,4	20,3	32,1

При этом более 57% всех расходов государства в социальной сфере финансируется из местных бюджетов. При изъятии на федеральный уровень 40% подоходного налога прогнозируется дальнейшее увеличение разницы между доходами и расходами на всех уровнях бюджетной системы (на федеральном – с увеличением, на местном – со снижением доходов). Для муниципальных образований – доноров бюджета при новых нормативах отчислений по подоходному налогу потеря доходов в среднем составит около 10% доходной части бюджета, а для дотационных муниципальных образований – около 25%.

Вместе с тем, полного перераспределения расходных полномочий пока не произошло. Выполнение государственных социальных стандартов рассматривается как функция местных органов власти с финансированием из местного бюджета в приоритетном порядке. Однако передача доходной базы (источников финансирования) для реализации государственных полномочий окончательно еще не определена. Вместо этого предусмотрено оказание финансовой помощи из соответствующих фондов поддержки на реализацию функций, относящихся к обязанностям государственной власти.

После принятия Бюджетного и Налогового кодексов доля собственных доходов в общем объеме бюджета сокращается с 72% до 42%, при условии минимально закреп-

ляемых долей регулирующих налогов (подходный налог – не менее 50%, налог на прибыль – не менее 5%, НДС – не менее 10%). В противном случае, собственные доходы составят около 5%, что фактически означает передачу управления местными бюджетами на уровень субъектов Федерации. Категория местных налогов как финансовая основа местного самоуправления фактически ликвидируется. При введении Налогового кодекса и налога на недвижимость оставшиеся три местных налога (на наследование и дарение, на рекламу, местные лицензионные сборы) обеспечат только около 1% доходной части городских бюджетов. Таким образом, в России наблюдается сокращение доли местных налогов в 14 раз (с 14% до 1%).

**Взаимоотношения с кредитными организациями.** Согласно нормам действующего законодательства, органы местного самоуправления не вправе передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставные фонды (капиталы) банков и других кредитных организаций. Однако они вправе в пределах, установленных представительным органом:

- ☞ пользоваться кредитами на производственные и социальные цели;
- ☞ выбирать уполномоченный банк<sup>18</sup> путем открытого конкурса;
- ☞ выдавать процентные и беспроцентные ссуды другим органам местного самоуправления, предприятиям, учреждениям и организациям;
- ☞ создавать и передавать уполномоченному банку целевые фонды для кредитования целевых программ;
- ☞ осуществлять эмиссию муниципальных облигаций и жилищных сертификатов;
- ☞ получать кредиты в коммерческих банках и кредитных учреждениях;
- ☞ создавать финансово-кредитные организации и учреждения (банки, страховые, инвестиционные и иные компании) в том числе с использованием бюджетных средств.

Решение о целях, формах и суммах долгосрочных (на срок свыше 1 года) заимствований принимает представительный орган местного самоуправления согласно уставу муниципального образования. В случае если местный бюджет не утвержден до 1 января финансового года, расходование средств производится по статьям бюджета истекшего года в размере  $\frac{1}{12}$  суммы расходов ежемесячно с учетом индекса потребительских цен.

**Доходная часть местных бюджетов** состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, финансовой помощи в различных формах (дотаций, субвенций, средств ФФПМО) и средств по взаимным расчетам. Представительные органы местного самоуправления разрабатывают положения о бюджетном процессе на основе общих принципов, установленных федеральными законами и законами субъекта РФ. Составление проектов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются на основе бюджетных классификаций РФ и субъекта РФ.

Нормативы отчислений в бюджеты также устанавливаются представительными органами местного самоуправления вышестоящего уровня либо органами государственной власти субъекта Федерации, на основе средней бюджетной обеспеченности на одного жителя и уровня развития социальной инфраструктуры с учетом того, что уровень закрепленных доходов бюджетов должен составлять не менее 70% доходной части минимального бюджета территории.

**К собственным доходам** местных бюджетов относятся местные налоги и сборы, а также:

- 1) доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;

<sup>18</sup> Уполномоченными банками Администрации г. Омска выступают «ИТ-Банк» и банк «СИБЭС».

2) не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации;

3) доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, и муниципальных земель;

4) доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей.

Кроме того, к собственным доходам местных бюджетов относятся также доли федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные на постоянной основе за муниципальными образованиями:

1) часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50% в среднем по субъекту РФ;

2) часть налога на прибыль организаций в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ;

3) часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производства (кроме драгоценных металлов и драгоценных камней из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ;

4) часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ;

5) часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ.

Размеры минимальных долей федеральных налогов (в %), закрепляемых за муниципальными образованиями, определяются законодательными органами субъекта РФ исходя из общего объема налоговых поступлений, переданных субъекту РФ. Доля налогов рассчитываются по фактическим данным базового года. Сверх этих долей законодательный орган субъекта РФ может устанавливать нормативы отчислений (в %) в местные бюджеты от регулирующих доходов на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе (не менее трех лет).

Если в границах территории муниципального образования (за исключением региональных центров) имеются другие муниципальные образования, то источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта РФ. При этом за каждым муниципальным образованием закрепляются на постоянной основе собственные налоги и сборы, другие местные доходы. В отношении внутригородских муниципальных образований такое закрепление местных доходов регламентируется уставом города.

**Размер доходов городского бюджета** определяется размером доходов населения и предприятий. Основными статьями его доходов являются регулируемые налоги<sup>19</sup> и местные налоги, среди которых главную роль играет земельный налог. Неналоговые источники оказывают незначительное влияние на формирование городского бюджета.

**Нормативы распределения регулируемых налогов в бюджет г. Омска (в %)**

	1995	1996	1997	1998
Налог на прибыль предприятий и организаций	7,43	8,07	8,00	6,53
Налог на добавленную стоимость	12,50	12,50	15,38	5,10
Подоходный налог с физических лиц, взимаемый предприятиями и организациями	45,00	45,00	36,00	50,00
Налог на имущество предприятий и организаций	100,00	100,00	100,00	50,00

Как видно из таблицы, процент поступлений от разных видов налогов в 1992-97 гг. существенно менялся, отражая как изменение налоговой базы, так и компромиссы при

<sup>19</sup> Поступления от регулируемых налогов распределяются по нормативам между бюджетами двух или трех уровней.

утверждении нормативов в Законодательном Собрании Омской области. Следует заметить, что только поступления по налогу с физических лиц являются так называемыми “живыми деньгами”, т.к. этот налог выплачивается из фонда оплаты труда предприятий после начисления заработной платы. В то же время другие налоги основаны на расчетной эффективности функционирования предприятия и исчисляются до получения предприятиями реальных денег. Такая ситуация провоцирует предприятия на меры по искусственному занижению налогооблагаемой базы, тогда как при исчислении налога на доходы физических лиц это сделать невозможно.

**Доходы бюджета г. Омска от поступлений регулируемых налогов (числитель - млрд. руб., знаменатель — проценты)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Доходы - всего, в том числе:	18,2 100	165,5 100	487,9 100	1294,7 100	2018,6 100	2943,3 100
Налог на прибыль	2,1 11,5	72,7 43,9	115,3 23,6	380,0 29,3	262,7 13,0	275,8 9,4
Налог на добавленную стоимость	3,4 18,7	22,7 13,7	46,7 9,6	121,9 9,4	226,7 11,2	374,8 12,7
Подоходный налог с физических лиц	1,9 10,4	18,7 11,3	73,2 15,0	152,9 11,8	238,7 11,8	289,0 9,8
Налог на имущество	...	...	46,7 9,6	130,9 10,1	274,0 13,6	452,9 15,4

Поэтому подоходный налог на физических лиц является единственным из регулируемых налогов, по которому можно прогнозировать рост поступлений (особенно в условиях инфляции). Нельзя не учитывать и такой специфический инструмент исполнения бюджета, как проведение взаимозачетов. Так стандартный уровень исполнения бюджета г. Омска “живыми деньгами” составляет примерно одну треть, а  $\frac{2}{3}$  приходится на взаимозачеты.

Острой проблемой является неспособность городского самоуправления мобилизовать поступления от арендной платы и муниципального капитала в уставном фонде различных предприятий. Так, на 1998 год бюджет города Омска был утвержден по доходам в сумме 2111000 тыс. руб., в том числе:

- ☞ налоговые доходы - 2055178,0 тыс. руб.
- ☞ неналоговые доходы - 55822,0 тыс. руб.
- ☞ по расходам в сумме - 2629598,7 тыс. руб.

Предельный дефицит бюджета города составил 19,7% от расходной части бюджета. На покрытие дефицита бюджета города направлялись поступления:

- ☞ от сокращения предоставляемых налоговых льгот;
- ☞ от взыскания недоимок;
- ☞ от привлечения средств из внебюджетных фондов;
- ☞ от привлечения заемных средств.

**Расходы бюджетов** территорий местного самоуправления обеспечиваются за счет доходов местного бюджета, а также дотаций и субвенций, полученных из бюджетов вышестоящего уровня. Исполнение государственных функций принимается в размерах, установленных Законом Омской области "Об областном бюджете". Расходная часть местных бюджетов включает в себя:

- ☞ расходы на решение вопросов местного значения;
- ☞ расходы на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- ☞ расходы на обслуживание и погашение долга по муниципальным займам и ссудам;

- ☞ ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;
- ☞ иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается уставом муниципального образования. Бюджетные полномочия департамента финансов и финансовых управлений округов включают:

1. Передвижение ассигнований из квартала в квартал по всем разделам расходов городского бюджета и смет административных округов.
2. Проведение взаимозачетов и предоставление отсрочек по выплате налогов и сборов. Взаимозачеты по доходной базе административных округов производятся по письменному согласованию с соответствующими главами администраций.
3. Приостановление финансирования городских мероприятий или сокращение ассигнований в случае нарушения структурными подразделениями города и административными округами порядка зачисления налогов и иных доходов в бюджет города, а также нецелевого использования средств городского бюджета (на сумму допущенных нарушений).

Департамент финансов администрации города при предоставлении на возвратной основе бюджетных средств обеспечивает возможность их изъятия в случае нецелевого использования в безакцептном порядке. Нецелевое использование хозяйствующими субъектами средств городского бюджета, предоставленных на безвозмездной основе, служит основанием для прекращения финансирования и взимания штрафа в размере двойной действующей ставки Центрального банка РФ.

**Расходная часть бюджета г. Омска** подразделяется на три составных части - на бюджет текущих расходов, бюджет развития и бюджет госполномочий. В настоящее время разрабатывается обоснованный норматив расщепления расходной части городского бюджета на эти три составляющие, а также финансовые схемы участия на долевых началах и привлечения в "бюджет развития" средств заинтересованных предприятий и организаций, внебюджетных фондов, фонда занятости, фонда развития предпринимательства и малого бизнеса, средств населения.

**Бюджет развития г. Омска** включает в себя расходы по капитальным вложениям, резервы под выданные поручительства, средства для финансирования инвестиционных проектов, программ городского развития, исполнения обязательств по городским облигационным займам и приобретения акций (паев) организаций.

**Резервный фонд Главы городского самоуправления** предназначен для финансирования непредвиденных расходов. Резервный фонд округа используется на выполнение мероприятий по наказам избирателей и расходуются главами округов исключительно по предложениям депутатов, избранных в данном округе.

За основу формирования расходной части проекта бюджета по каждой отрасли принимается условное разделение на минимальный бюджет (включающий в себя защищенные статьи и затраты по энергетике) и исполнение государственных функций, бюджет развития. Расчет минимального бюджета по защищенным статьям:

1) Заработная плата с начислениями. В основу расчетов заработной платы работникам бюджетной сферы принято фактическое исполнение за 10 месяцев 1997 г. в пересчете на годовой фонд и с учетом погашения задолженности за прошлый период.

2) Питание. Исходя из ожидаемого исполнения за 1997 г. в пересчете на среднесложившийся норматив по городу:

на 1 койко-день	- 5 руб. 45 коп.
в детских дошкольных учреждениях	- 5 руб. 00 коп.
в школах-интернатах	- 15 руб. 00 коп.



в детских домах	- 17 руб. 00 коп.
дотации школьникам	- 1,5% от минимальной з/платы, установленной на 01.01.1998 г.

### 3) Медикаменты на 1 койко-день с учетом особенностей учреждений:

в больницах	- 11 руб. 82 коп.
в санаториях	- 1 руб. 00 коп.
в домах ребенка	- 1 руб. 60 коп.

4) Расчет затрат по энергетике производился исходя из фактической потребности с учетом введения режима экономии.

В проекте бюджета 1998 года по отраслям приоритетным направлением определено здравоохранение в части развития материальной базы. Кроме того, произведена оценка состоятельности доходов округов по самофинансированию ряда расходных статей. Расходы бюджета в 1 полугодии 1998 г. (989 млн. руб.) распределились:

- ☞ на жилищно-коммунальное хозяйство - 39,2%;
- ☞ на социально-культурные мероприятия - 43,1%;
- ☞ задолженность по муниципальным ценным бумагам и кредитам – 6,2%.

Оплата труда муниципальных служащих вместе с начислениями составила на 1.06.98 г. 25,5% всех расходов, а капитальные вложения в основные фонды – 4,1%. В расчете на душу населения расходы бюджета г. Омска составили в 1 полугодии 1998 г. - 836 руб., из них 361 руб. - на социально-культурные мероприятия.

## § 6. Органы финансового контроля

Порядок контроля за формированием и использованием государственных доходов определяется Указом Президента РФ “О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации” № 1095 от 25 июля 1996 г. Государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Законодательно государственный финансовый контроль возлагается на:

- ☞ Счетную палату РФ,
- ☞ Центральный банк РФ,
- ☞ Министерство финансов РФ (Главное управление федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление),
- ☞ Государственную налоговую службу РФ,
- ☞ Государственный таможенный комитет РФ,
- ☞ Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю,
- ☞ контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти,
- ☞ иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

В качестве основных приоритетов государственного финансового контроля определены:

- ☞ контроль за полным и своевременным поступлением всех видов государственных доходов, страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации и иные федеральные внебюджетные фонды, а также кредитных и заемных средств, направляемых на финансирование дефицита федерального бюджета;
- ☞ контроль за своевременным финансированием расходов на социальную сферу по объемам, структуре и целевому назначению, в том числе на оплату труда (денежное довольствие), выплату пенсий, стипендий, пособий и другие социальные выплаты.

Контрольными финансовыми органами проводятся комплексные ревизии и тематические проверки поступления и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, использующих средства федерального бюджета не реже одного раза в год.

Постоянно действующим органом государственного финансового контроля является **Счетная палата Российской Федерации**, образуемая Федеральным Собранием РФ и подотчетная ему. Действует она на основе федерального Закона от 11 января 1995 года “О счетной палате Российской Федерации”. Ее задачи: контроль за своевременным исполнением федерального бюджета, за законностью и своевременностью движения бюджетных средств в Центральном банке РФ и других финансово-кредитных учреждениях, контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, за федеральными внебюджетными фондами, банковской системой и т.д.

По результатам контрольных мероприятий (проверок и ревизий) Счетная палата направляет органам государственной власти, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для устранения нарушений, возмещения причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности виновных. При выявлении нарушений, наносящих ущерб государству, Счетная палата вправе давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания. Ненадлежащее исполнение предписаний может повлечь решение Счетной палаты (согласованное с Государственной Думой) о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций. Инспектора Счетной палаты вправе беспрепятственно посещать государственные органы, предприятия, учреждения и организации, банки и другие объекты независимо от форм собственности. Их требования обязательны для проверяемых объектов.

В целях усиления контроля за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и других государственных финансов Правительством РФ образован **Межведомственный совет по государственному контролю, обеспечению своевременности и полноты сбора налогов и других платежей в федеральный бюджет**. Совет является постоянно действующим консультативным органом по вопросам работы федеральных органов исполнительной власти, которым предоставлено право финансового контроля.

Совет формирует методологию финансового контроля, разрабатывает его механизм с целью устранения дублирования, утверждает программы совместных проверок и ревизий, обобщает опыт государственного финансового контроля. Совет может запрашивать и получать от органов исполнительной власти необходимые материалы, заслушивать объяснения руководителей этих органов.

В осуществлении финансового контроля в различных организационно-правовых формах активно участвуют все финансовые, кредитные и налоговые органы. Значительный объем контрольной работы выполняется **Контрольно-ревизионным управлением (КРУ) Минфина России**. Через главного контролера, контролеров-ревизоров и ревизоров финансовых органов КРУ контролирует соблюдение бюджетного законодательства и финансовой дисциплины министерствами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями. В этих целях проводятся документальные ревизии и проверки финансовой деятельности; истребуются денежные документы и суммы наличных денежных средств, а также разъяснения по финансовым операциям и т.д. При обнаружении нарушений финансовой дисциплины КРУ ставят вопрос об отстранении виновных от должности с передачей дела следственным органам. Непосредственные меры административного воздействия на виновных КРУ применять не вправе.

**Министерство финансов** осуществляет государственный надзор за страховой деятельностью, соблюдением законодательства о страховании, защиту законных прав и интересов страхователей, страховщиков, иных заинтересованных лиц и государства. Территориальными органами страхового надзора являются региональные инспекции.

Минфин регулирует единый страховой рынок через лицензирование страховых организаций, контроля за обеспечением финансовой устойчивости страховщиков, межотраслевой и межрегиональной координации страховой деятельности. Он контролирует обоснованность страховых тарифов; проверяет деятельность страховщиков; ограничивает действие лицензий при выявлении нарушений законодательства о страховании; дает предписания об устранении нарушений; отзывает лицензии на осуществление страховой деятельности и т.п. Кроме того, через подчиненные инспекции пробирного надзора Минфин осуществляет государственный надзор за предприятиями, учреждениями и организациями, использующими драгоценные металлы и драгоценные камни, производящими продажу и скупку изделий из них, на предмет обнаружения и пресечения нарушений правил получения и хранения этих металлов и изделий из них.

**Государственная налоговая служба Российской Федерации** является единой структурой, контролирующей соблюдение налогового законодательства. Она состоит из центрального органа управления (Государственной налоговой службы) и государственных налоговых инспекций в субъектах РФ и системе местного самоуправления, звенья которой являются юридическими лицами. Вся система подчинена Президенту и Правительству РФ. Ее глава имеет ранг федерального министра. Основные функции Государственной налоговой службы:

- ☞ контроль за подготовкой нормативных документов, связанных с налогообложением, и в необходимых случаях постановка вопроса об отмене актов, не соответствующих законодательству;
- ☞ проведение проверок денежных документов, в министерствах, ведомствах, предприятиях, учреждениях и организациях любой формы собственности, у граждан, включая иностранцев и лиц без гражданства;
- ☞ обеспечение своевременного и полного учета налогоплательщиков, изъятие у предприятий, учреждений и организаций документов, свидетельствующих о сокрытии (занижении) прибыли (дохода) от налогообложения;
- ☞ приостановление операций предприятий, учреждений, организаций и граждан в случае непредставления бухгалтерских отчетов и других документов по исчислению и уплате налогов.

Проверки оформляются актами, в которых отражаются выявленные нарушения и даются указания об их устранении. Одновременно в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, возбуждаются дела о привлечении их к административной ответственности. Налоговые органы проводят камеральные или выездные налоговые проверки. **Камеральные** налоговые проверки проводятся в отношении всех налогоплательщиков. **Выездные** налоговые проверки проводятся в отношении организаций и индивидуальных предпринимателей. Налоговой проверкой охватываются не более трех календарных лет деятельности налогоплательщика. Налоговым органом могут быть истребованы любые документы сторонних лиц и организаций, относящиеся к деятельности проверяемого налогоплательщика (встречная проверка). Проведение повторных выездных налоговых проверок по одним и тем же налогам не предусматривается.

**Камеральная налоговая проверка** проводится по месту нахождения налогового органа на основе налоговых деклараций и документов, служащих основанием для исчисления налога, а также других документов, имеющихся у налогового органа. Каме-

ральная проверка проводится в течение двух месяцев со дня представления налоговой декларации и других документов. При проведении камеральной проверки налоговый орган вправе истребовать у налогоплательщика дополнительные сведения, получить объяснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов.

**Выездная налоговая проверка** проводится не чаще одного раза в год и не может продолжаться более трех месяцев. Выездная налоговая проверка, осуществляемая в связи с реорганизацией или ликвидацией организации-налогоплательщика. При необходимости должностные лица, осуществляющие выездную налоговую проверку, могут проводить инвентаризацию имущества налогоплательщика, а также производить осмотр производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, используемых для извлечения дохода, либо связанных с содержанием объектов налогообложения. По результатам рассмотрения материалов проверки руководитель налогового органа в течение 10 дней выносит решение:

- 1) о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения;
- 2) об отказе в привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения;
- 3) о проведении дополнительных мероприятий налогового контроля.

Налоговый контроль проводится посредством налоговых проверок, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

За январь-май 1998 года по результатам работы Государственных налоговых инспекций Омской области по взысканию задолженности выставлено 69280 платежных инкассовых поручений налогоплательщикам на сумму 3669,9 млн. руб. (в федеральный бюджет - 1725,9 млн. руб.), из них 3621,1 млн. руб. выставлено на расчетные счета, 46,8 млн. руб. - на валютные счета налогоплательщиков, органами налоговой полиции у 293 должников произведен арест имущества в счет погашения задолженности по платежам в бюджет на сумму 956,5 млн. руб.

**Федеральные органы налоговой полиции** выполняют функции по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию нарушений законодательства о налогах и сборах, являющихся преступлениями или административными правонарушениями, а также иные функции предусмотренные Законом РФ "О федеральных органах налоговой полиции". Органы налоговой полиции полномочны:

- ☞ производить дознание по делам о налоговых преступлениях;
- ☞ проводить предварительное следствие по делам о преступлениях, отнесенных к их ведению;
- ☞ осуществлять в соответствии с федеральным законом оперативно-розыскную деятельность;
- ☞ по запросу налоговых органов участвовать в налоговых проверках.

Органы налоговой полиции несут ответственность за убытки, причиненные налогоплательщикам вследствие своих неправомерных действий. Причиненные налогоплательщикам убытки возмещаются за счет федерального бюджета. За неправомерные действия или бездействие должностные лица и другие работники органов налоговой полиции несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Налоговая полиция призвана выявлять, предупреждать и пресекать налоговые преступления и правонарушения; предупреждать, выявлять и пресекать коррупцию в налоговых органах. Руководство единой централизованной системой органов налоговой полиции осуществляет Федеральная служба налоговой полиции (ФНП России), являющаяся федеральным органом исполнительной власти. Систему налоговой полиции

составляют также органы налоговой полиции в субъектах РФ (департаменты, управления, отделы – например, районные и межрайонные). Организационно-правовой статус налоговой полиции определен соответствующим Положением. Основные задачи и полномочия территориальных и местных органов налоговой полиции заключаются:

- ☞ в обеспечении безопасности деятельности государственных налоговых инспекций;
- ☞ в проверке заявлений и иной информации о налоговых правонарушениях;
- ☞ в осуществлении в пределах своей компетенции производства по делам о налоговых правонарушениях;
- ☞ в проведении оперативно-розыскных мероприятий;
- ☞ в приостановлении сроком на один месяц операций налогоплательщиков при непредставлении необходимых документов об исчислении и уплате налогов;
- ☞ в проверке у граждан и должностных лиц, удостоверяющих личность документов при наличии достаточных оснований подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения;
- ☞ в составлении протоколов об административных правонарушениях; в осуществлении административного задержания;
- ☞ в наложении административного ареста на имущество юридических и физических лиц с его последующей реализацией случаях невыполнения ими обязанностей по уплате налогов.

Административная ответственность виновных выражается в наложении штрафа в размере до 100 минимальных размеров месячной оплаты труда.

**Аудиторская деятельность** – предпринимательская деятельность аудиторов по осуществлению независимых проверок бухгалтерской (финансовой) отчетности, платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств предприятий, организаций и учреждений, банков и кредитных учреждений, страховых организаций, товарных и фондовых бирж, инвестиционных, пенсионных, общественных и других фондов, а также граждан, самостоятельно осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Независимый вневедомственный финансовый контроль осуществляется на основе “Временных правил аудиторской деятельности в Российской Федерации”, утвержденных Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 года. Она осуществляется наряду с государственным финансовым контролем. Цель аудиторских проверок – установление достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности и соответствия совершаемых финансовых и хозяйственных операций действующим нормативным актам.

Аудиторская деятельность (как и нотариальная) осуществляется на основе государственных лицензий после прохождения соответствующей подготовки и сдачи кандидатами квалификационных экзаменов. Все аудиторские структуры состоят в некоммерческих саморегулируемых организациях. Заключение аудиторских фирм принимаются в качестве независимых свидетельств в судебных и арбитражных разбирательствах. Неотражение или сокрытие аудиторскими организациями финансовых нарушений в проверяемых экономических структурах влечет за собой приостановку лицензии и ответственность в соответствии с действующим законодательством РФ.

**Текущий контроль за исполнением регионального и местного бюджетов** и расходованием средств внебюджетных фондов осуществляют Законодательное Собрание области и представительные органы местного самоуправления. Соответствующие финансовые органы ежемесячно представляют в Законодательное Собрание области и представительные органы местного самоуправления информацию об исполнении бюджетов.

Администрация области осуществляет контроль за исполнением областного бюджета и местных бюджетов в части выделенных из областного бюджета дотаций и субвенций. В случае нецелевого использования средств, выделенных из областного бюджета, по решению администрации, согласованному с Законодательным Собранием, субсидирование прекращается, а выделенные средства подлежат возврату.

Законодательное Собрание, представительные органы местного самоуправления могут привлекать аудиторов для проведения проверки исполнения соответствующего бюджета и использования средств внебюджетных фондов. Администрация области и местные администрации составляют и представляют годовые отчеты об исполнении бюджетов и использовании средств внебюджетных фондов по всем основным показателям доходов и расходов соответствующим законодательным (представительным) органам по установленной форме. Отчеты по исполнению бюджетов и об использовании средств внебюджетных фондов рассматриваются в следующие сроки:

- ☞ представительными органами местного самоуправления в срок до 30 марта года, следующего за отчетным;
- ☞ Законодательным Собранием области в срок до 30 апреля года, следующего за отчетным.

Представительные органы по результатам рассмотрения этих отчетов принимают решения об их утверждении. После принятия решения об утверждении отчета об исполнении областного бюджета за предыдущий год на очередном заседании Законодательного Собрания заслушивается информация об исполнении консолидированного бюджета области.

**Контрольно-счетная палата Омской области** является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, подотчетным Законодательному Собранию Омской области. Контрольно-счетная палата образуется Законодательным Собранием Омской области в составе восьми членов (далее - аудиторов). В рамках своих полномочий Контрольно-счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. В функции Контрольно-счетной палаты входит:

1. Осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей областного бюджета и областных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, определение целесообразности и законности расходования государственных средств и использования областной собственности на территории муниципальных образований Омской области;
2. Оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов областного бюджета и областных внебюджетных фондов, разработка альтернативных предложений по отдельным показателям доходов и расходов, направленных на сокращение дефицита областного бюджета;
3. Анализ выявленных отклонений установленных показателей областного бюджета и областных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их разрешение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;
4. Контроль за движением средств областного бюджета и областных внебюджетных фондов в Управлении Федерального казначейства по Омской области, Главном управлении Центрального банка РФ по Омской области, уполномоченных банках и в других финансово-кредитных учреждениях Омской области;
5. Контроль за движением средств, выделенных из областного бюджета и областных внебюджетных фондов в виде дотаций, субвенций, бюджетных ссуд, трансфертов и других форм бюджетного регулирования доходной части местных бюджетов;
6. Регулярное представление Законодательному Собранию информации о ходе исполнения областного бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В процессе реализации задач Контрольно-счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную деятельность; обеспечивает единую систему финансового контроля, которая предусматривает:

- организацию и проведение оперативного контроля за исполнением областного бюджета в текущем году;
- проведение комплексных ревизий и тематических проверок отдельных разделов и статей областного бюджета, областных внебюджетных фондов, местных бюджетов;
- экспертизу проектов областного бюджета, проектов областных законов, иных нормативных актов, международных договоров и соглашений, областных целевых программ и иных документов, затрагивающих вопросы бюджета и финансов Омской области;
- исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Законодательное Собрание предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;
- подготовку и представление заключений в Законодательное Собрание по исполнению областного бюджета и областных внебюджетных фондов в отчетном году;
- осуществление аудиторских проверок областного бюджета, местных бюджетов в соответствии со стандартом, утвержденным Законодательным Собранием;
- подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Омской области.

Полномочия Контрольно-счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения области, на областные внебюджетные фонды. Эти полномочия распространяются также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют или используют средства областного бюджета, используют областную собственность или управляют ее, а также налоговые и иные льготы и преимущества.

На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов, политических партий, профсоюзов, религиозных и иных негосударственных некоммерческих организаций полномочия Контрольно-счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств областного бюджета, использованием областной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных областных налоговых и иных льгот и преимуществ.

По требованию Контрольно-счетной палаты Управление Федерального казначейства по Омской области, Главное управление Центрального банка РФ по Омской области, коммерческие банки и иные кредитно-финансовые учреждения обязаны предоставлять ей необходимые документальные подтверждения операций и состояния счетов проверяемых объектов. Остальные предприятия, учреждения и организации обязаны предоставлять по требованию Контрольно-счетной палаты справки и копии документов по операциям и расчетам с ними.

Контрольно-счетная палата контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными показателями областного бюджета, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению. В ходе ревизий определяются своевременность и полнота выполнения обязательств между проверяемым объектом и областным бюджетом. По итогам проведения ревизии составляется отчет, за достоверность которого работники Контрольно-счетной палаты несут персональную ответственность. Об ущербе, причиненном государству, а также о выявленных нарушениях законодательства Контрольно-счетная палата информирует вышестоящий орган

проверяемого, а при выявлении нарушения, влекущего уголовную ответственность, передает материалы в правоохранительные органы. Заключение Контрольно-счетной палаты не могут содержать политических оценок решений, принимаемых органами представительной и исполнительной власти области.

Контрольно-счетная палата осуществляет контроль за:

- ☞ долговыми обязательствами (заемные средства, долги, обязательства) Омской области;
- ☞ законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Администрацией области от иностранных государств и финансовых организаций;
- ☞ эффективностью размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе;
- ☞ предоставлением государственных кредитов, а также предоставлением средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

Контрольно-счетная палата осуществляет контроль за использованием областных внебюджетных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Администрации области и поступление в областной бюджет средств, полученных от распоряжения государственным имуществом (в том числе приватизации и продажи) и от управления объектами областной собственности. Кроме того, контрольно-счетная палата осуществляет контроль за деятельностью:

- ☞ Управления Федерального казначейства по Омской области,
- ☞ Главного управления Центрального банка РФ по Омской области, его структурных подразделений (в т.ч. по обслуживанию государственного долга области).
- ☞ других банков и кредитных учреждений в части обслуживания областного бюджета и областных внебюджетных фондов;

При проведении контрольно-ревизионной деятельности Контрольно-счетная палата привлекает государственные контрольные органы и их представителей, а также негосударственные аудиторские службы и отдельных специалистов на договорной основе. Правоохранительные органы, Управление Федерального казначейства по Омской области, Главное управление Центрального банка РФ по Омской области, финансовое управление Администрации области, Государственная налоговая служба, Департамент налоговой полиции и иные контролирующие органы и органы внутриведомственного контроля предоставляют по ее запросам информацию о результатах собственных проверок и ревизий.

По результатам проведенных мероприятий Контрольно-счетная палата направляет представления для принятия мер по устранению нарушений, возмещению причиненного области ущерба и привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства и бесхозяйственности. В случае выявления хищения государственных денежных или материальных средств при проведении проверки, а также иных злоупотреблений Контрольно-счетная палата передает материалы проверки в правоохранительные органы. Представление Контрольно-счетной палаты должно быть рассмотрено в указанный в представлении срок или, если срок не указан, в течение 20 дней со дня его получения.

Контрольно-счетная палата регулярно предоставляет средствам массовой информации информацию о своей деятельности и издает ежемесячный бюллетень. Ежегодный отчет о работе Контрольно-счетной палаты представляется Законодательному Собранию и подлежит обязательному опубликованию. Материалы по результатам проверок, связанных с государственной тайной, представляются Законодательному Собранию на закрытых заседаниях.



**Муниципальные органы финансового контроля.** Органы местного самоуправления взаимодействуют с территориальными органами Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ на основе соблюдения государственных интересов и взаимного предоставления информации. Для осуществления действенного контроля за использованием средств местного (обычно городского) бюджета крупные муниципальные образования создают органы, аналогичные органам регионального подчинения. Существующее законодательство не содержит ограничений для муниципальных образований в этой сфере.

Взаимодействие органов местного самоуправления с территориальными органами Государственной налоговой службы РФ основано на следующих принципах:

- 1) координации усилий по контролю за своевременным поступлением в соответствующие бюджеты налоговых платежей, в том числе местных налогов и сборов;
- 2) взаимном обмене необходимой информацией.

Представительный орган местного самоуправления вправе за счет средств местного бюджета создавать муниципальную налоговую службу для сбора местных налогов. Муниципальная налоговая служба координирует свою деятельность с территориальными органами Государственной налоговой службы РФ.

## Глава VII. Региональные финансы Омской области

### § 1. Структура региональных финансов

Региональные финансы являются одной из важнейших составных частей финансовой системы государства. Существует много определений региональных финансов, но на современном этапе наиболее приемлемым представляется следующее:

**региональные финансы — это система экономических отношений, посредством которой в рамках отдельных регионов распределяется и перераспределяется национальный доход на экономическое и социальное развитие территорий.**

В результате институциональных реформ в России сформировалась 3-х уровневая система финансирования экономики: бюджетное финансирование, банковские кредиты и прямые инвестиции через механизмы рынка капиталов. Финансовая ситуация в регионе определяется состоянием государственных финансов (бюджета региона), корпоративных финансов (финансов предприятий) и финансов населения. По характеру воздействия на инвестиционный климат региона финансовая ситуация сходна с экономической и социальной ситуацией.

Различие между ними, особенно в сфере корпоративных финансов и финансов населения - достаточно условно. Особенность финансовой ситуации в регионах заключается в его зависимости от предпринимательства, которое не столько страдает от спада промышленного производства или низкого уровня жизни населения, сколько ощущает финансовую несостоятельность реальных поставщиков и потребителей.

**Состояние государственных финансов** региона выражается двумя составляющими бюджетной обеспеченности - структурой бюджета и налоговым потенциалом. Чем ниже наполняемость регионального бюджета, тем выше его предрасположенность к хроническому дефициту, меньше степень финансовой самостоятельности региональных властей и хуже инвестиционный климат.

Состояние государственных финансов в значительной мере определяет экономическую политику региональных властей и взаимоотношения с федеральным центром. Различия в бюджетных расходах субъектов Федерации в расчете на 1 человека достигают 10-15-кратной величины. Общая картина достаточно стабильна: повышенный уровень потребностей в финансовых ресурсах характерен для регионов Севера и Дальнего Востока, сравнительно низкий уровень потребностей - для регионов Центрально-Черноземного и Северо-Кавказского экономических районов.

Федеральные власти осуществляют частичное выравнивание бюджетной обеспеченности, предоставляя регионам финансовую помощь. Доля федеральной помощи в бюджетных доходах субъектов Федерации характеризует степень финансовой самостоятельности региональных властей. Некоторые республики и автономные округа практически полностью (на 60-70%) зависят от поступлений из федерального бюджета.

Основными факторами, определяющими потребность регионов в финансовых ресурсах, в настоящее время являются:

- ☞ численность и социально-демографическая структура населения,
- ☞ природно-климатические условия,
- ☞ размеры и уровень освоенности территории,
- ☞ система расселения,
- ☞ уровень доходов населения,
- ☞ состояние рынка труда,
- ☞ уровень развития социальной инфраструктуры,
- ☞ экономико-географическое положение,
- ☞ экологическая ситуация.

Еще более неравномерным является размещение налогового потенциала по территории страны. Территориальные различия в сборе налогов в пересчете на 1 человека определяются уровнем экономического развития регионов, особенностями структуры хозяйственного комплекса (в более выгодном положении районы с экспортной ориентацией), различиями в регулировании доходов населения (районными коэффициентами заработной платы), половозрастной структурой населения (демографической нагрузкой на народное хозяйство), налоговой политикой региональных и местных властей.

Повышенный объем налоговых поступлений на душу населения характерен для нефтегазодобывающих регионов, финансово-банковских центров, отдельных индустриально развитых территорий, ряда северных регионов. Низкий налоговый потенциал имеют небольшие регионы с сельскохозяйственной специализацией и слабой производственной базой, среди которых преобладают республики и автономные округа.

К примеру, в 1996 г. территориальные различия в сборе налогов на душу населения достигали 80-кратной величины. Так, в Ханты-Мансийском АО общий сбор налогов на 1 человека в 8,1 раз превышал среднероссийский показатель, а в Дагестане он был меньше среднего по РФ в 10 раз.

Обе составляющие бюджетной обеспеченности регионов достаточно стабильны. Ряд более динамичных процессов (спад или рост производства, уровень безработицы, миграции населения и т.п.) вносят свои коррективы, однако для их проявления нужен длительный период. Поэтому география бюджетной обеспеченности регионов на протяжении 1990-х гг. была достаточно устойчивой.

Следующим показателем финансового положения региона, является баланс суммы налогов, перечисленных в федеральный бюджет и объемом федеральной финансовой помощи. Например, в 1996 г. каждый житель Ханты-Мансийского округа отдал в федеральный бюджет на 14 млн. руб. больше, чем получил обратно в виде помощи местным властям. А для Корякского округа этот баланс оказался отрицательным (-4,6 млн. руб.). Сюда не включены прямые расходы федерального бюджета на той или иной территории. С их учетом большинство регионов с “положительным” балансом перейдет в категорию “нетто-реципиентов”.

Поэтому при оценке роли того или иного региона в бюджетной системе России необходимо учитывать масштаб его налогового потенциала. В настоящее время с территории 10 крупнейших регионов, где проживает 28% населения страны, поступает более 60% налоговых доходов федерального бюджета.

**Крупнейшие бюджетоформирующие регионы России.**

№№	Субъект Федерации	Доля в налоговых доходах федерального бюджета в 1996 г., %	справочно: доля в численности населения, %
1	Москва	27,0	5,9
2	Ханты-Мансийский АО	8,9	0,9
3	Московская область	5,2	4,5
4	Санкт-Петербург	4,2	3,3
5	Свердловская область	3,8	3,2
6	Самарская область	3,2	2,2
7	Нижегородская область	2,6	2,5
8	Ямало-Ненецкий АО	2,2	0,3
9	Пермская область	2,0	2,0
10	Краснодарский край	1,7	3,3
	<b>Всего по 10 регионам</b>	<b>60,7</b>	<b>28,0</b>

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

Критерием отнесения региона к “донорам” или “реципиентам” может служить отношение собранных налогов к бюджетным расходам субъекта Федерации (за исключением республик с “особым” бюджетным режимом - Татарстана, Башкортостана и

Якутии). Например, для регионов с показателем менее 0,6, собранных налогов достаточно для покрытия менее 60% бюджетных расходов.

**Обеспеченность бюджетных расходов регионов РФ налоговым потенциалом в 1996-97 гг.**

Тип региона	Обеспеченность, %	Регионы (в порядке снижения обеспеченности)
“доноры”	более 150	Москва. Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО. Самарская, Нижегородская, Пермская, Свердловская, Томская и Московская области.
“условные доноры”	130-150	Санкт-Петербург, Красноярский и Краснодарский края. Иркутская, Омская, Челябинская, Белгородская, Ленинградская, Тюменская, Ярославская, Оренбургская, Новосибирская, Смоленская, Волгоградская и Рязанская области.
“промежуточные”	100-103	Брянская, Саратовская, Воронежская, Ульяновская, Владимирская, Ростовская, Пензенская, Кемеровская, Тульская, Тверская, Калужская, Кировская, Орловская, Вологодская, Липецкая, Калининградская, Читинская, Курганская, Тамбовская, Мурманская и Курская области. Ставропольский, Хабаровский, Приморский края. Республики: Удмуртия, Коми, Хакасия, Чувашия. Ненецкий АО.
“реципиенты”	60-100	Амурская, Архангельская, Сахалинская, Ивановская, Псковская, Астраханская, Камчатская области. Таймырский АО. Алтайский край. Республики: Карачаево-Черкессия, Адыгея, Карелия, Ингушетия, Бурятия, Мордовия.
“высокодотационные реципиенты”	менее 60	Еврейская АО. Костромская, Магаданская области. Республики: Марий Эл, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Алтай, Северная Осетия, Тува, Дагестан. Коми-Пермяцкий, Чукотский, Усть-Ордынский Бурятский, Эвенкийский, Корякский и Агинский Бурятский автономные округа.

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

**Фондовый рынок.** Прежде чем рассмотреть положение на финансовом рынке в России, необходимо уточнить понятие ценных бумаг как инструмента собственности. Инструмент собственности – это свидетельство доли в собственном капитале компании. К собственному капиталу относятся:

- ☞ обыкновенные акции;
- ☞ варранты (финансовый инструмент, дающий инвесторам возможность приобрести дополнительное количество акций по определенной цене);
- ☞ конвертируемые и другие привилегированные акции, опционы;
- ☞ конвертируемые облигации.

В строгом смысле инструментами собственности являются только акции. Для понимания роли государственной собственности необходимо учитывать конкурентную основу фондового рынка: централизованное ведение торгов, однородное предложение, низкие расходы на проведение сделок, мгновенная связь, ограниченное влияние на котировки отдельных участников, а также специальные правила ведения торгов, обеспечивающие равный доступ к информации. Однако российский фондовый рынок имеет и существенные особенности:

- ☞ высокая степень риска на фондовом рынке и агрессивная политика неконкурентоспособных финансовых компаний;
- ☞ инвестиционный кризис в промышленности и сельском хозяйстве и недостаток квалифицированных специалистов;
- ☞ небольшой объем и невысокая ликвидность;
- ☞ нестабильность объемов сделок, движения курсовых цен, завышенные ожидания инвесторов и низкие инвестиционные качества ценных бумаг;
- ☞ отсутствие долгосрочной государственной политики;

☞ отсутствие открытого доступа к информации о состоянии рынка ценных бумаг.

В итоге фондовый рынок пока не выполняет в российских условиях основной задачи – обеспечение перелива капитала в наиболее перспективные отрасли экономики. С одной стороны, производственные возможности страны потенциально высоки не только в сырьевых отраслях и электроэнергетике, но и в промышленности. С другой стороны, положение промышленности, составляющей основу фондового рынка, заставляет инвесторов проявлять сдержанность.

Важный фактор, тормозящий развитие российского фондового рынка, - недостаточное привлечение инвестиционных ресурсов. Сейчас основными инструментами привлечения финансовых ресурсов в промышленное производство являются банковские кредиты, коммерческие кредиты, увеличение уставного капитала путем эмиссии акций и бюджетные трансферты. При этом стремительное сокращение бюджетного финансирования в середине 90-х гг. не компенсировалось развитием других форм финансирования.

Не востребована и такая форма привлечения инвестиционных ресурсов, как облигации предприятий. Тем более что инвестиции в облигации менее рискованны, чем инвестиции в акции (облигации имеют ограниченный срок обращения, проще реализуют имущественные права владельцев, их эмиссия позволяет избежать вмешательства кредиторов в управление). Кроме того, частные облигационные займы сокращают путь инвестиций к потребителю, так как облигационный заем дает возможность прямого получения средств. Причем приоритет всегда у мелких и средних проектов - такие суммы легче собрать и проконтролировать их использование.

Инвестиционные проекты, отвечающие международным требованиям привлекательны и для западного капитала (крупные банковско-финансовые структуры - Credit Suisse, First Boston, City Bank, Chase Manhattan, ING и др. уже имеют опыт работы на российском финансовом рынке). Тем более что инфраструктура российского фондового рынка способна обеспечить обращение таких ценных бумаг по опыту размещения субфедеральных облигационных займов.

Корпоративный сегмент финансового рынка реагирует на ситуацию вполне адекватно. При огромном инвестиционном потенциале<sup>20</sup>, в 1996 г. по оценкам в российские ценные бумаги и банки было вложено лишь 50-60 трлн. руб. (10-12 млрд. долл.)<sup>21</sup>. В настоящее время в обороте российского фондового рынка находится финансовых средств на общую сумму около 100 трлн. руб., причем более 50% из них обслуживают рынок государственных ценных бумаг (в основном ГКО), а около 40% помещены в акции приватизированных предприятий.

В целом в России сложились объективные предпосылки развития корпоративного рынка. Приоритетные направления можно выделить уже сейчас. Они связаны с накопленным внутренним рынком потенциалом и широким использованием международного опыта. Среди этих направлений:

- ☞ переход от выпуска ценных бумаг для покрытия дефицита бюджетов и привлечения оборотных средств к эмиссии в целях расширения производства;
- ☞ разработка эффективных инвестиционных проектов, на первом этапе - краткосрочных (до 1-1,5 лет), затем - среднесрочных (2-5 лет);
- ☞ фундаментальная подготовка квалифицированных менеджеров и финансовое оздоровление предприятий (реструктуризация задолженности перед бюджетами разных уровней);

<sup>20</sup> Объем капиталов, ушедших за рубеж только в 1991-94 гг., суммарно оценивается в 35,2 млрд. долл. (IMF. Russian Economic Trends. Wash., 1995).

<sup>21</sup> Рынок ценных бумаг. 1997, № 3, с. 7.

- ☞ переход к системе облигационных займов (в том числе облигационных займов предприятий) и эмиссия конвертируемых облигаций с возможностью трансформации кредитных отношений в имущественно-долевые;
- ☞ использование зарубежной технической помощи на базе организаторов фондового рынка (ММВБ, РТС и др.) и их ассоциаций (НАУФОР - Национальная Ассоциация участников фондового рынка, ПАРТАД - Профессиональная ассоциация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев и др.), регулирующих органов (Центробанк РФ, Минфин РФ, ФКЦБ) при участии региональных администраций.

Таким образом, из сдерживающих развитие российского фондового рынка факторов, наиболее значимыми являются:

- 1) незавершенность нормативной базы фондового рынка;
- 2) несовершенная налоговая система;
- 3) неразвитость инфраструктуры российского фондового рынка (технологическая несовместимость депозитарных организаций, отсутствие единых стандартов и др.);
- 4) низкий профессиональный уровень эмитентов, сдерживающий эмиссию и обращение ценных бумаг на фондовом рынке.

Резкий рост фондового рынка в России в 1990-х гг. был вызван широкой эмиссией государственных ценных бумаг и акций приватизированных предприятий, а также появлением компаний, привлекающих средства населения путем выпуска ценных бумаг.

При формировании отраслевой структуры экономики России в 1991-95 гг., деятельность фондового рынка сконцентрировалась на мобилизации ресурсов для развития банковской системы. Эмитенты, представляющие другие сферы экономики (приватизированные предприятия), только подступали к привлечению инвестиционных ресурсов через механизмы фондового рынка.

С точки зрения привлечения свободных финансовых ресурсов наиболее высокими темпами развивался рынок государственных ценных бумаг и ценных бумаг коммерческих банков, а также (1991-94 гг.) рынок ценных бумаг и их суррогатов, выпускаемыми компаниями (включая нелицензированные), привлекавшие средства населения. С точки зрения территориального перераспределения финансовых ресурсов развитие рынка государственных ценных бумаг и выпуск ценных бумаг банками способствовали усилению концентрации финансовых ресурсов в Москве и нескольких других крупных финансовых центрах.

Результатом экономических реформ стало быстрое перераспределение ранее поступавших в государственный бюджет доходов в пользу предприятий, а от предприятий - к населению. Такое перераспределение доходов явилось следствием демократизации хозяйственной жизни, но происходило оно в условиях неразвитости рыночной экономики и распределения инвестиционных ресурсов (финансового сектора), хотя доля сбережений в доходах осталась высокой. Эти сбережения трансформировались в финансовые активы не связанные с финансированием производства: в наличную валюту (население), в иностранные активы юридических лиц (бегство капиталов), а начиная с 1994 года - в государственные ценные бумаги, доходы от выпуска которых шли на покрытие бюджетного дефицита.

Одним из основных экономических факторов, влияющих на стабильность фондового рынка, являются инвестиционные качества обращаемых на фондовом рынке ценных бумаг. В настоящее время основные объемы фондовых ценностей обслуживают оборот "коротких денег" и не имеют инвестиционной направленности. Таким образом, фондовый рынок служит сегментом денежного рынка и зависит от всех текущих колебаний денежного обращения в стране.

Важнейшим условием, обеспечивающим стабильность работы участников фондового рынка, служит формирование законодательной и правовой базы их деятельности. В настоящее время фондовый рынок регулируется более чем 110 нормативными актами. Однако в законодательной базе существуют значительные пробелы, что замедляет приток инвестиций в российскую экономику.

На начало 1995 г. на российском рынке действовало уже более 2700 инвестиционных институтов. В качестве участников фондового рынка, имеющих равные права с инвестиционными институтами, выступали более 2400 коммерческих банков, в том числе более 900 акционерных банков - эмитентов ценных бумаг. На основании лицензий Минфина в России в 1997 г. работали 66 фондовых бирж и фондовых отделов товарных бирж. При этом действовало около 660 инвестиционных фондов, более 500 негосударственных пенсионных фондов и более 2500 страховых компаний.

При этом объем финансовых ресурсов на руках у населения все еще достаточно высок. С учетом наличия свободных капиталов - например, только в феврале 1997 г. объемы вкладов населения в банки достигли 129,7 трлн. руб.; в 1996 г. около 223 трлн. руб. были израсходованы на покупку валюты. Поэтому основная задача регулирования макроэкономики сегодня - содействие перетоку капиталов в реальный сектор производства и формирование рынка корпоративных ценных бумаг.

**Тенденции интеграции и регионализации фондового рынка.** Как показывает анализ, в ходе формирования и развития фондового рынка в 1994-97 гг. постепенно проявляется тенденция интеграции региональных рынков в единый фондовый рынок России. Основную роль в этом процессе играли:

- 1) Подключение региональных торговых площадок (валютных бирж) к торговле федеральными ценными бумагами на ММВБ.
- 2) Формирование организованного внебиржевого рынка корпоративных бумаг - Российской торговой системы, включение в эту торговлю региональных инвестиционных компаний.
- 3) Расширение спектра торгуемых в РТС акций, рост количества региональных эмитентов, развитие в регионах внебиржевого рынка акций.
- 4) Внедрение единых стандартов торговли, депозитарной и регистраторской деятельности, порядка раскрытия информации об эмитентах и совершаемых сделках (на основе деятельности ЦБ, ФКЦБ, НАУФОР, ПОРТАД, региональных комиссий по ценным бумагам).
- 5) Увеличение численности ценных бумаг на местных рынках благодаря развитию муниципальных займов и совершенствованию вексельного обращения, проникновения местных облигаций в другие регионы (размещение ОГКО на торговых площадках Санкт-Петербурга, появление "сельских" облигаций на московских торговых площадках и пр.).

Отчетливо прослеживаются особенности процессов интеграции и регионализации в различных регионах России:

- 1) Происходит усиление роли Москвы как объединяющей силы фондового пространства при одновременном развитии регионального рынка Москвы.
- 2) Совершенствуются в организационном и инфраструктурном направлении три региональных ядра: в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Новосибирске.
- 3) Регионы Поволжья, Ростовская область, Краснодарский и Ставропольский края основной упор делают на развитие внебиржевых рынков, их включение в сферу интересов иностранного и московского капитала.
- 4) Татарстан и Башкортостан делают упор на государственный контроль за перераспределением собственности, ориентируясь на привлечение стратегических инвесторов,

рассматривая фондовый рынок с точки зрения обслуживания госбюджета и потребностей в капитале местных предприятий.

5) Участие Дальнего Востока в общероссийском рынке ограничено акциями нескольких эмитентов и операциями АТМВБ по государственным бумагам в системе валютных бирж России. Местные фондовые рынки развиты слабо из-за отсутствия интересных ценных бумаг.

В Западно-Сибирском экономическом районе безусловным лидером развития инфраструктуры фондового рынка и центром фондовой активности является Новосибирск. В Сибирском представительстве НАУФОР зарегистрирован 51 инвестиционный институт, 18 из которых расположены в Новосибирске, а 33 - в других городах Сибири.

Из 30 крупнейших региональных инвестиционных компаний России (по итогам сделок в РТС в I квартале 1997 г.) 10 - из Новосибирска, а их совокупный оборот составляет около 12% оборота всех региональных компаний, торгующих в РТС (доля всех сибирских компаний, включая компании из Тюмени, Иркутска, составляет 20%, а с учетом оборотов компании Мегатрастойл, которая хотя и работает в Москве, но расположена в Нижневартовске - 39%). В городе работают 2 основные биржи, проводящие операции с ценными бумагами - Сибирская межбанковская валютная биржа и Сибирская фондовая биржа. Сейчас к торгам допущены акции приватизированных предприятий, ценные бумаги банков, а также облигации внутреннего валютного займа (ОВЗ). В управлении фондовых операций СМВБ к началу 1997 г. работали инвестиционные институты из 24 городов Сибири и Дальнего Востока.

В начале 1997 г. на базе Сибирской межбанковской валютной биржи открылось региональное представительство Ассоциации участников вексельного рынка (с распространением сферы деятельности на Новосибирскую, Кемеровскую, Омскую, Томскую, Иркутскую, Тюменскую и Читинскую области, Красноярский и Алтайский края, Республики Якутия, Тува, Бурятия, Алтай и Хакасия). В рамках проекта по созданию инфраструктуры общесибирского регионального вексельного рынка открыт Вексельный депозитарий в Новосибирске с целью депозитарного обслуживания, экспертизы, хранения, акцепта, платежа и протеста векселей.

**Состояние региональных финансов в Омской области.** К настоящему времени Россия уже вполне сопоставима со странами с развитыми рынками капиталов. Восстанавливается роль банковского сектора в воспроизводственном процессе. Соотношение совокупных банковских активов и валового регионального продукта в Омской области на протяжении 1996-97 гг. устойчиво росло - около 4% ежемесячно. В среднем за 1997 год оно составило 32,7% (в целом по России - 28,5%).

Явным лидером среди омских банков является ОАО "Омскпромстройбанк" - и по объему уставного капитала (свыше 100 млн. руб.), и как единственный, кроме филиалов иногородних банков, обладатель генеральной лицензии и лицензии на проведение операций с драгоценными металлами. Кроме ОАО "Омскпромстройбанк", еще 4 омских самостоятельных банка имеют валютную лицензию и 5 - лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг.

Наряду с традиционными филиалами крупных московских банков, таких как Омский банк Сберегательного банка РФ, Омский региональный филиал АКБ "Агропромбанк", который вошел в состав банковской группы АКБ "СБС-Агро", в области активно работают и такие известные московские структуры, как ОАО "АБ "Инкомбанк", АБ "Мобизнесбанк", АКБ "Банк "Российский кредит". С 1 января 1998 года в Омске открылся филиал ОАО "Банк "МЕНАТЕП".

Формирование банковской системы на территории области осуществляет Главное управление Центрального банка РФ по Омской области. С одной стороны, создаются



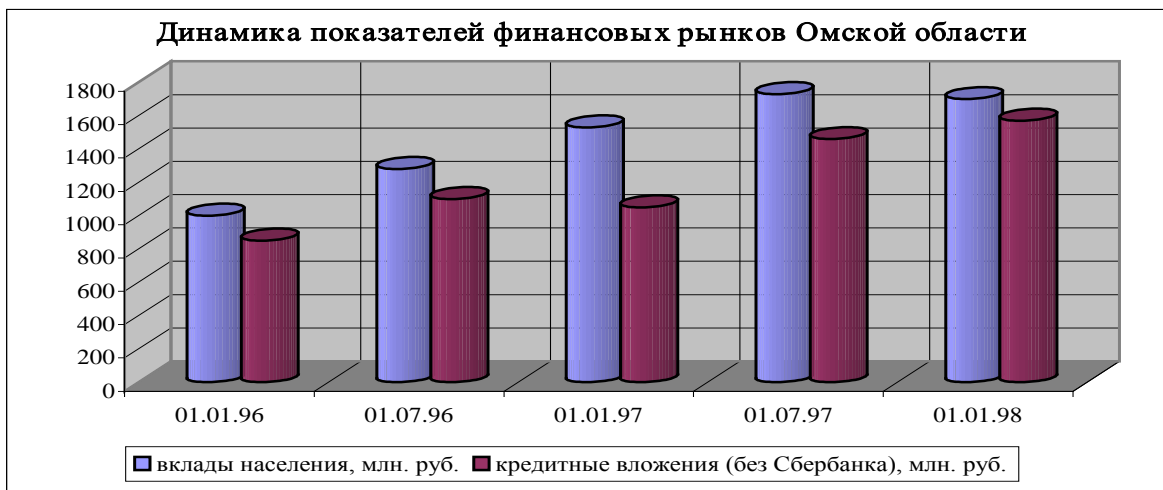
условия для прихода в Омскую область филиалов крупных банков с хорошей репутацией и высоким потенциалом. Но с другой стороны, отслеживается цель прихода этих банков. В первую очередь, приветствуются банки, которые с созданием филиалов несут новую технологию, новый уровень обслуживания клиентов и т.д. Так, течение 1997 года филиалами иногородних банков было достаточно много сделано для поддержания региональной экономики. Значительно выросли инвестированные средства, полученные от головных банков, уменьшился объем средств, возвращаемых головным организациям.

По состоянию на 1.01.1998 года на балансах омских филиалов иногородних банков числилось 533 млн. рублей таких средств, что почти в пять раз больше, чем на ту же дату прошлого года. Кроме притока внешних ресурсов, филиалам в большей мере, чем местным банкам, удалось увеличить свои активы за счет привлечения средств клиентов. В структуре вложений филиалов иногородних банков, операции кредитования местной экономики составили на конец года 55,7% и увеличились за год в 1,5 раза.

На 1.01.1998 года совокупные кредитные вложения банковской системы Омской области составили 2,6 млрд. руб., в т.ч. омских банков - 622 млн. руб.

В 1997 году были приняты Постановления “О депозитарной деятельности в РФ”, “О доверительном управлении ценными бумагами”, “Временное положение о клиринговой деятельности”, “О порядке лицензирования различных видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг”.

Решение правовых вопросов активизировало эмиссионную и инвестиционную деятельность кредитных организаций на фондовом рынке России. Общий объем вложений за 1997 год увеличился на 36% и составил 948 млн. рублей. Из них 75% принадлежит филиалам иногородних банков. Доходы, полученные кредитными организациями от этих операций, возросли в 1,1 раза и составили в общем объеме 20,7%. Увеличились вложения кредитных организаций в акции акционерных обществ в 2,8 раза, долговые обязательства местных органов власти субъектов Российской Федерации – в 32,5 раза, векселя – в 2,2 раза.



Всего за 1997 год кредитные вложения кредитных организаций региона (без учета Сберегательного банка) увеличились на 39% и достигли 1,6 млрд. руб. По итогам 1997 года банковская система области заняла 15 место в России, а ее доля превысила 0,9% суммарных кредитных вложений российских коммерческих банков. Годовой прирост вкладов населения за этот период составил 12,5%, а их объем на начало 1998 года - 1,7 млрд. руб. Удельный вес Омской области в совокупных вкладах населения России уже несколько лет находится на стабильном уровне 1,2%.

Общий объем ценных бумаг, выпущенных в обращение кредитными организациями Омской области, вырос на 23,5% и составил на 1.01.1998 года 507 млн. рублей. Доля размещенных векселей в общем объеме выпущенных ценных бумаг по-прежнему занимает доминирующее положение и составляет почти 76%. Доля акций кредитных организаций составила почти 22% от объема выпущенных акций всеми акционерными обществами Омской области. В 1997 году из 13-ти кредитных организаций региона шесть получили лицензии на осуществление профессиональной деятельности: Банк “Соотечественники”, “Омск-Банк”, ОАО “Омскпромстройбанк”, ОАО АКБ “ИТ Банк”, ТОО КБ “Мираф-Банк”, ТОО КБ “Омский социальный коммерческий банк”.

## § 2. Рынок ценных бумаг

**Основы государственной политики на рынке ценных бумаг.** В ближайшее десятилетие для финансирования экономики Россия не сможет полагаться только на бюджетную систему и банковский сектор. Сегодня в России государство выступает крупнейшим заемщиком на рынке ценных бумаг и оказывает прямое влияние на его количественные и качественные характеристики. При этом государство является крупнейшим держателем ценных бумаг российских предприятий и выступает крупнейшим продавцом на рынке корпоративных ценных бумаг. На начальном этапе развития инфраструктуры рынка ценных бумаг государство проводит политику прямой поддержки инфраструктурных проектов, включающую в себя:

- ☞ участие в финансировании развития инфраструктуры рынка;
- ☞ поддержка инфраструктурных проектов, в том числе путем привлечения инвестиций международных финансовых организаций.

К особенностям российского рынка ценных бумаг относится значимость его социальной составляющей. Острота социальных вопросов в сфере развития рынка капиталов обуславливается и тем, что российские граждане потеряли значительную часть сбережений в результате инфляции, а также деятельности нелегализованных финансовых компаний в 1992-94 гг.

Функции, связанные с прямым участием государства в создании инфраструктуры рынка ценных бумаг, являются временными. Они постепенно будут полностью переданы участникам рынка. К важнейшим принципам государственной политики на рынке ценных бумаг относятся:

а) **принцип государственного регулирования**, основанный на государственном лицензировании и регулировании всех видов профессиональной деятельности на рынке;

б) **принцип единства нормативной правовой базы**, режима и методов регулирования рынка на всей территории Российской Федерации;

в) **принцип максимального саморегулирования** означает, что государство делегирует часть своих функций профессиональным операторам рынка ценных бумаг, организованным в саморегулируемые организации;

г) **принцип равных возможностей**, означающий равноправие всех участников рынка и отсутствие преимуществ у государственных предприятий;

д) **принцип преемственности государственной политики**, означающий последовательность государственной политики и приверженность российской модели рынка ценных бумаг;

е) **принцип ориентации на мировой опыт** и учета глобализации финансовых рынков, означающий стремление к созданию конкурентоспособного рынка ценных бумаг и предполагающий взвешенную политику по отношению к иностранным участникам.

В функциональной структуре российского рынка ценных бумаг принято выделять два уровня: межрегиональный и внутрирегиональный.

**Межрегиональный** уровень объединяет региональные рыночные структуры и обеспечивает взаимодействие профессиональных участников рынка ценных бумаг. К задачам, решаемым на межрегиональном уровне, относятся:

- ☞ формирование рыночной цены на акции тех или иных предприятий;
- ☞ осуществление первичного распределения ценных бумаг;
- ☞ запуск общероссийского вторичного рынка ценных бумаг;
- ☞ формирование контрольных пакетов акций;
- ☞ разукрупнение пакетов акций.

**Внутрирегиональный** уровень затрагивает отношения между клиентами и профессиональными участниками рынка и является основой взаимодействия участников рынка ценных бумаг. К задачам внутрирегионального уровня относятся:

- ☞ распространение информации о состоянии рынка ценных бумаг;
- ☞ производство денежных расчетов по операциям;
- ☞ осуществление депозитарной деятельности, ведение реестров;
- ☞ управление счетами в деньгах и в ценных бумагах;
- ☞ участие клиентов в торгах ценными бумагами.

С целью снижения расходов на регулирование рынка ценных бумаг и осуществления надзора государство стимулирует создание саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг. Согласно постановлению Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 3 июня 1998 г. № 22 все профессиональные участники рынка ценных бумаг обязаны стать членами такой саморегулируемой организации.

**Государственные ценные бумаги.** В 1993-96 гг. сформировался рынок государственных долговых обязательств. Ввиду доходности ГКО-ОФЗ, несопоставимой с доходностью других финансовых инструментов, этот сегмент рынка ценных бумаг долгое время оказывал доминирующее влияние на ценовую динамику. Однако пирамидальная схема обращения ГКО привела к спонтанному обвалу российских финансов в сентябре 1998 года. В дальнейшем доверие к обязательствам Центрального банка РФ во многом утеряно.

Разновидностей государственных ценных бумаг очень много - в зависимости от изменения экономической конъюнктуры одни бумаги заканчивают свой жизненный цикл, а другие выпускаются.

Классификация	Качественные характеристики
Виды	Государственные краткосрочные обязательства (ГКО) Жилищные сертификаты (ЖС) Казначейские налоговые освобождения (КНО) Муниципальные финансовые обязательства (МФО) Облигации внутреннего валютного займа (ОВВЗ) Облигации золотого федерального займа (ОЗФЗ) Облигации нерыночных займов (ОНЗ) Облигации сберегательного займа (ОСЗ) Облигации федерального займа (ОФЗ) Приватизационные обязательства (ПО) Смешанные облигации (СО) Территориальные векселя (ТВ) Территориальные облигации (ТО) Федеральные векселя (ФВ) Фьючерсы по ГКО
Эмитенты	Администрации (правительства) территорий (ТВ, ТО, ЖС, МФО) Коммерческие банки (фьючерсы по ГКО)

	Министерство финансов (ГКО, ОФЗ, ОСЗ, ФВ, ОЗФЗ, ОВВЗ, КНО, ОНЗ, СО) Фонды имущества (ПО)
Цель выпуска	Доходы бюджета (ГКО, ОФЗ, ОСЗ, ФВ, ТВ, ТО, ОЗФЗ, ОВВЗ, КНО, ОНЗ, ПО, МФО) Инвестирование (ТО, ЖС, ОНЗ, ПО, СО) Коммерческий доход (фьючерсы по ГКО)
Срок обращения	менее 3 месяцев (ПО, МФО) 3 месяца (ГКО, ТО, КНО, ПО) 6 месяцев (ГКО, ТО, КНО) 1 год (ОФЗ, ОСЗ, ФВ, ТВ, ТО, КНО, ОНЗ, СО) более 1 года (ЖС, ОЗФЗ, ОВВЗ, СО, МФО) не установлен (фьючерсы по ГКО)
Форма выпуска	Безналичная (ГКО, ОФЗ, фьючерсы по ГКО, ОСЗ, ТО, ОЗФЗ, КНО, ОНЗ, СО) Наличная (ОСЗ, ФВ, ТВ, ТО, ЖС, ОВВЗ, ПО, МФО)
Обеспечение	Государственное имущество (ОНЗ, ПО) Доходы бюджета (ГКО, ОФЗ, фьючерсы по ГКО, ОСЗ, ФВ, ТВ, ТО, ОВВЗ, ОНЗ, СО, МФО) Залоговый запас (ТО, ОЗФЗ) Средства инвесторов (фьючерсы по ГКО) Целевые активы (ЖС)

Источник: Управление государственной собственностью. Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. М. ИНФРА-М. 1997. С. 132.

**Государственные краткосрочные облигации (ГКО)** - наиболее ликвидные государственные ценные бумаги. Важнейшая функция ГКО – привлечение свободных средств российских банков и предприятий в федеральный бюджет. Инвестирование в ГКО является рискованным, поскольку Минфин и Центробанк участвуют в формировании ежедневного курса облигаций (путем их купли-продажи и эмиссии новых серий), что ставит рынок ГКО и доходность операций в зависимость от политических событий и действий правительства.

**Жилищные сертификаты (ЖС).** Целевые облигации городов России призваны облегчить приобретение жилья физическими лицами (покупка по частям). Рынок ЖС развивается, однако на нем существует ряд серьезных проблем - недостаточное обеспечение ЖС готовым жильем, потери на конечной цене квартир при снижающейся инфляции и ценах на жилье, низкая ликвидность ЖС.

**Муниципальные финансовые обязательства (МФО)** – аналог казначейских налоговых освобождений (КНО), призванных снизить бюджетный дефицит за счет применения зачетных схем (освобождение от местных налогов в обмен на продукцию предприятий). По сути, они являются суррогатами векселей. Пионером внедрения этих бумаг выступила администрация г. Омска в марте 1998 г. Основным недостатком МФО служит то, что МФО выпускаются вне юрисдикции Министерства финансов РФ и гарантируются лишь городским самоуправлением, банкротство которого законодательством пока не предусмотрено.

**Казначейские налоговые освобождения (КНО).** Предназначены для замены денег (оборотных средств) предприятий, замороженных дебиторской и кредиторской задолженностью, а также для облегчения проблемы платежей в бюджет. В Москве сформировался вторичный рынок КНО, главным участником которого являлись коммерческие банки. Преимуществом покупки КНО для предприятий служила экономия средств при уплате налогов (6–10%). В настоящее время КНО не выпускаются.

**Облигации внутреннего валютного займа (ОВВЗ).** Первоначально ОВВЗ были государственными долговыми обязательствами по вкладам российских и иностранных юридических лиц во Внешэкономбанке на конец 1991 г. В настоящее время выпущены новые серии ОВВЗ, не связанные с Внешэкономбанком. Им свойственна высокая доходность в валюте (12–18% годовых) не облагаемая налогами и возможность кратко-

срочных спекулятивных операций на изменении курса. Недостатки: высокая стоимость для частных лиц, сравнительно низкая ликвидность облигаций (по сравнению с ГКО) и длительный срок хождения.

**Облигации золотого федерального займа (ОЗФЗ)** предназначены для крупных инвесторов как дополнительный инструмент привлечения доходов в бюджет. Преимущества ОЗФЗ – гарантии правительства, привязанная к международному финансовому рынку доходность + 1%. Недостатки – длительный срок обращения (3 года) и низкая ликвидность.

**Облигации нерыночных займов (ОНЗ).** Эти облигации не обращаются на вторичном рынке, а размещаются среди российских и иностранных юридических лиц. Предусматривается выплата доходов по ОНЗ в виде денег и государственного имущества (акциями предприятий). Доход по ОНЗ устанавливается Минфином и не всегда предсказуем. ОНЗ не предназначены для получения курсовой прибыли.

**Облигации сберегательного займа (ОСЗ).** Единственные в России ликвидные государственные бумаги для физических лиц. Для населения ОСЗ более привлекательны, чем банковские вклады. У этих бумаг достаточно высокая (60–95%) не облагаемая налогом доходность и их скупают банки. Специфика ОСЗ – ежеквартальная выплата доходов по купонам. Недостаток ОСЗ: их доходность Минфин объявляет раз в квартал и она полностью зависит от усмотрения правительства.

**Облигации федерального займа (ОФЗ).** Доходность этих бумаг определяется исходя из средневзвешенной доходности ГКО за прошедший период (квартал). В отличие от ГКО, ОФЗ не подвержены краткосрочным колебаниям конъюнктуры рынка. Поэтому ОФЗ не приносят высокий спекулятивный доход от перемещения средств из бумаг одних серий в другие. Недостатком ОФЗ служит налогообложение курсовой разницы от перепродажи, которое снижает привлекательность ОФЗ.

**Приватизационные обязательства (ПО)** имеют свойство выступать платежным средством по выкупу долей (акций) приватизированных предприятий. Однако, пока еще не разработаны правила и не созданы стимулы покупки государственной собственности через вложения в ПО в сравнении с прямыми инвестициями в акции приватизируемых предприятий.

**Смешанные облигации (СО)** представлены облигациями РАО "Высокоскоростные магистрали". Государство гарантирует их погашение и выплату процентов. СО обращаются наравне с ГКО. Привлекательность СО ограничивается неуверенностью инвесторов в наличии средств для погашения облигаций у государства.

**Территориальные векселя (ТВ) и территориальные облигации (ТО)** выпускались субъектами федерации для решения проблемы неплатежей и пополнения местного бюджета. К числу их недостатков относятся ограниченность территории хождения, зависимость от результата исполнения бюджетов по доходам и неразвитость рыночной инфраструктуры.

**Федеральные векселя (ФВ)** выступают средством отсрочки выплат федерального бюджета по госзаказам перед предприятиями и бюджетными учреждениями. С конца 1994 г. по апрель 1996 г. были в ходу казначейские обязательства (КО). По КО выплачивался доход при погашении (40% годовых). Банки и инвестиционные компании скупали КО со скидкой, не дожидаясь погашения. Недостатком ФВ является то, что не все предприятия соглашались их принимать, т.к. здесь заранее закладываются потери держателей ФВ в пользу банков и других финансовых структур.

**Фьючерсы по ГКО** представляют собой обязательство купить ГКО через определенный промежуток времени по определенной цене. В апреле 1996 г. при средней доходности ГКО 140% годовых фьючерсы приносили 300% дохода. Риск при работе с

фьючерсами – зависимость доходности от политических событий в России. С помощью хеджирования (операции, обратной фьючерсному контракту по ГКО) инвестор может снизить риск и вернуть вложенную сумму с вычетом биржевых комиссионных.

**Ценные бумаги приватизированных предприятий.** Масштабная приватизация государственных предприятий привела к появлению большого количества акций приватизированных предприятий. Развитие этого рынка акций и его инфраструктуры в сочетании с развитием рынка государственных и муниципальных ценных бумаг стало фактором вытеснения высокорискованных ценных бумаг и суррогатов ценных бумаг. Существует огромный потенциал роста этого сегмента рынка ценных бумаг как на основе повышения курсов акций крупных предприятий, так и за счет притока новых акций средних и мелких предприятий.

**Межрегиональный рынок ценных бумаг.** Межрегиональный рынок государственных ценных бумаг сформировался в течение 1995 г. - первого полугодия 1996 г. В этот период были запущены семь региональных торговых площадок в городах, наиболее перспективных с точки зрения потенциального объема финансового капитала. В результате рынок государственных облигаций перешел с локального (московского) на межрегиональный уровень.

4 августа 1997 г. представители Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение", администрации Новосибирской области, Московской межбанковской валютной биржи и Сибирской межбанковской валютной биржи подписали меморандум "О сотрудничестве в области развития рынка ценных бумаг в Сибири". В рамках подписанного меморандума предполагается решать следующие задачи:

- ☞ развивать в регионах инфраструктуру рынка ценных бумаг на основе сложившихся международных стандартов;
- ☞ формировать в Сибири благоприятный инвестиционный климат, обеспечить защиту прав инвесторов путем создания системы раскрытия информации об эмитентах и финансовых институтах;
- ☞ совершенствовать нормативно-правовую базу фондового рынка с выработкой предложений по ее изменению как на местном, так и на федеральном уровне.

Цель совместных действий состоит в мобилизации потенциала российского рынка ценных бумаг для регионов Сибири, их интеграции в единую общероссийскую инфраструктуру и возврате капиталов из центра в Сибирь. Наряду с подписанием меморандума руководители ММВБ и СМВБ заключили договор, предполагающий проведение работ по изучению инвестиционного потенциала предприятий, расположенных на территории Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение".

В перспективе рынок ценных бумаг будет развиваться в направлении разработки эмиссионных проектов в сфере корпоративных бумаг, т.е. акций российских предприятий. Это очень важный сегмент рынка, поскольку инвестиции здесь идут в производство. Так, покупка инвестором пакета акций более 20-25% уже считается прямыми инвестициями. Столь крупные вложения делаются инвесторами лишь тогда, когда они не собираются уходить с российского рынка.

**Региональный рынок ценных бумаг в Омской области.** Рынок ценных бумаг является составной частью финансового рынка. В то же время финансовые ресурсы и крупные финансовые институты сконцентрированы в Москве. Региональное расположение Омска сказывается на рискованности вложений в ценные бумаги омских эмитентов, сложности получения информации об экономическом положении региона и отдельных предприятий. Следует также отметить следующие факторы:

- ☞ отсутствие четкой государственной политики на федеральном и региональном уровне по развитию отдельных отраслей промышленности;

☞ неблагоприятный инвестиционный климат (экономический кризис, инфляция, политическая нестабильность).

Специфика Омской области, выражается в том, что большая часть собственных доходов области формируется за счет налоговых отчислений Омского нефтеперерабатывающего завода, а бюджет области является дотационным и зависит от федерального центра. Отсутствие у юридических лиц средств для крупных портфельных инвестиций усугубляется наличием большого числа предприятий военно-промышленного комплекса.

Поэтому появление ликвидных государственных ценных бумаг привело к оттоку из области инвестиционных ресурсов. Стимулом деятельности банков на рынке местных корпоративных ценных бумаг является только фактор лояльности к местным органам власти. Следствием этого стало отсутствие инвестиционных программ регионального масштаба, имеющих достаточную проработку и обеспеченность ресурсами.

Инвестиционная непривлекательность омских предприятий выражается и в том, что приватизированные предприятия, у которых государственная доля находится в федеральном или областном управлении, не имеют прибыли и не гарантируют быстрой отдачи от вложений. Существует большая доля сельских АО, имеющих специфические особенности реорганизации, а также потребность в значительных затратах на развитие местной инфраструктуры.

Кроме того, акции омских предприятий не были сконцентрированы в местных ЧИ-Фах, а ушли за пределы области, спровоцировав упадок активности инвестиционных институтов после окончания чековой приватизации. Положение усложняют региональные особенности приватизации, когда часть ценных бумаг вообще не попадает на рынок ценных бумаг из-за закрепления пакетов акций в государственной собственности и передачи их в доверительное управление определенным лицам.

Недостаток телекоммуникаций и развитой инфраструктуры фондового рынка сказывается на доступности информации о котировках, спросе и предложении на ценные бумаги в различных регионах, сложности сделок с ценными бумагами, особенно для эмитентов вне областного центра. Это усложняет общение акционера с иногородним эмитентом и его регистратором, делает невозможным защиту прав таких акционеров.

Вторичную эмиссию акций сдерживает боязнь руководства АО не справиться с ситуацией, отсутствие специалистов и средств для разработки инвестиционных проектов. В 1997 году из-за слабого контроля за движением акций ушли за пределы области контрольные пакеты таких бюджетообразующих предприятий, как АО “Омский хладокомбинат”, ОАО “Омский бекон”, мясокомбинат “Омский” и ряд др.

В качестве профессиональных участников на рынке ценных бумаг в пределах банковской лицензии на 01.01.97 г. имели право действовать 16 коммерческих банков и 12 филиалов иногородних банков.

Нарушения прав инвесторов при переходе права собственности на ценные бумаги во внебиржевом обороте связаны с нечеткостями ведения реестра акционеров. Вместе с тем, реестры акционеров, которые ведут специализированные регистраторы, содержат меньшее число ошибок, хотя и здесь существуют серьезные нарушения. И все же наибольшее число нарушений при ведении реестра акционеров выявлено при ведении его акционерными обществами.

В качестве наиболее активных участников омского внебиржевого рынка ценных бумаг выступают: ЗСРЦ “Инкомбанка”, ФК “Империал”, АО “Сибирский капитал”, АО “Аваль”, АО “Фондовый бизнес-центр”. Общий объем сделок на внебиржевом рынке ценных бумаг Омской области за 1995 г. оценивается профессиональными участниками близким к 50 млрд. руб., в 1996 г. - более 300 млрд. руб.

**Защита прав инвесторов** включающая защиту частной, государственной и иных видов собственности в Омской области, развивается с учетом подготовленности и социальной значимости отдельных групп инвесторов. Государственная политика ориентируется на следующие группы инвесторов:

- ☞ население;
- ☞ коллективные инвесторы;
- ☞ коммерческие банки;
- ☞ страховые компании;
- ☞ государство;
- ☞ иностранные инвесторы (нерезиденты);
- ☞ другие инвесторы.

**Защита прав эмитентов** включает в себя:

- ☞ ограничение ответственности эмитентов перед инвесторами и профессиональными участниками рынка ценных бумаг;
- ☞ контроль за скупкой крупных и контрольных пакетов акций, а также слиянием и поглощением компаний;
- ☞ раскрытие информации об инвесторах.

Государственная политика защиты интересов эмитентов дифференцируется по следующим группам эмитентов:

- ☞ предприятия оборонного значения;
- ☞ предприятия стратегически важных отраслей экономики;
- ☞ предприятия-монополисты;
- ☞ страховые компании и коммерческие банки.

Права участников регионального фондового рынка получили дополнительную защиту мерами, предусмотренными в постановлениях Главы Администрации области:

- "Об организации региональной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области",
- "О совершенствовании работы по защите прав вкладчиков и акционеров",
- "О концепции развития регионального рынка ценных бумаг в Омской области",
- "О мерах по упорядочению деятельности иногородних компаний на рынке ценных бумаг Омской области",
- "Об организации деятельности общественной приемной по делам вкладчиков и акционеров на территории Омской области".

**Регулирование рынка ценных бумаг в Омской области.** В качестве регуляторов на региональном рынке ценных бумаг в 1996 г. выступали:

- ☞ Омское региональное отделение Федеральной комиссии по ценным бумагам РФ;
- ☞ Региональная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области;
- ☞ Финансовое управление Администрации Омской области (регистрация выпусков ценных бумаг, лицензирование инвестиционных институтов, аттестация специалистов);
- ☞ Антимонопольное управление по Омской области (согласование приобретения крупных пакетов акций);
- ☞ Главное управление Центрального банка РФ по Омской области (лицензирование и регистрация выпусков ценных бумаг и кредитных организаций);
- ☞ Комитет по управлению имуществом Омской области (лицензирование и регистрация выпусков акций специализированных фондов приватизации и их управляющих).

В качестве основного регулятора регионального рынка ценных бумаг со стороны федеральных органов власти выступает Омское Региональное отделение Федеральной



комиссии по рынку ценных бумаг, а со стороны Администрации Омской области - Региональная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области. В компетенции Омского РО ФКЦБ находится:

- ☞ контроль за соблюдением законодательства РФ о ценных бумагах;
- ☞ регистрация эмиссии ценных бумаг;
- ☞ лицензирование брокерской, дилерской и регистраторской деятельности;
- ☞ проведение квалификационных экзаменов для профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Приоритетными задачами Региональной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области определены:

- ☞ координация контролирующих органов на рынке ценных бумаг, в том числе через взаимодействие с Омским РО ФКЦБ;
- ☞ подготовка предложений по развитию регионального рынка ценных бумаг, а также обеспечение их экспертизы;
- ☞ мероприятия по работе с обманутыми вкладчиками;
- ☞ работа с сельскими акционерными обществами.

Региональная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области выступила одним из основных инициаторов создания регионального Общественного Фонда защиты прав инвесторов, ее члены входят в состав Попечительского Совета этого Фонда. В Омской области суррогаты ценных бумаг, выпускавшиеся рядом компаний ("Манчжурия", "Хопер", "Сибирская трастовая компания", "ШЛ") к настоящему времени практически прекратили хождение.

**Профессиональные участники рынка ценных бумаг.** По состоянию на 01.01.97 г. на территории Омской области действовало 28 инвестиционных институтов (около 1% от количества инвестиционных институтов России), в том числе:

- ☞ 10 компаний с лицензией на осуществление деятельности в качестве инвестиционной компании, финансового брокера и инвестиционного консультанта;
- ☞ 18 компаний с лицензией на право осуществления деятельности в качестве финансового брокера и инвестиционного консультанта;
- ☞ 2 независимых регистраторов, имеющих лицензию ФКЦБ РФ,
- ☞ 3 филиала иногородних регистраторов;
- ☞ 1 трансфер-агент иногороднего регистратора;
- ☞ 1 депозитарная организация, зарегистрированная в ГУ ЦБ РФ по Омской области;
- ☞ 1 филиал иногороднего депозитария.

**Ценные бумаги акционерных обществ.** По состоянию на 01.01.97 г. в г. Омске зарегистрировано 3079 акционерных обществ, в районах Омской области - 609 акционерных обществ. Характеризуя эмиссию ценных бумаг омских предприятий, необходимо отметить, что Финансовое управление администрации области зарегистрировало 3688 омским акционерным обществам только 1107 выпусков акций, т.е. примерно в 70% случаях акции АО не зарегистрированы. При проведении проверок ведения реестра акционеров Региональной комиссией по ценным бумагам Омской области был выявлен ряд нарушений порядка эмиссии в АО "Меком", АО "Омсккровля", АО "Текстильщик", АО "ПХБО "Восток" и др.

Из общего числа акционерных обществ в Омской области - 804 открытого типа, что составляет около 1,5% от общего количества ОАО в России. К категории наиболее покупаемых омских ценных бумаг относятся акции следующих акционерных обществ: АО "Омский НПЗ", АО "Омскэнерго", АО "Омская электросвязь". На региональном уровне ведутся операции с ценными бумагами: АО "Омский каучук", АО "Омскнефте-

продукт”, АО “Омскшина”, АО “Омский завод техуглера”, АО “Омский завод СМС”, АО “Иртышское речное пароходство”, АО “Сибкриотехника”.

**Банки как эмитенты ценных бумаг.** На 01.01.97 г. в Омской области зарегистрировано 7 акционерных коммерческих банков, которыми осуществлено 23 эмиссии обыкновенных и привилегированных акций на сумму 35,7 млрд. руб., из них:

- ☞ ОАО "Омскпромстройбанк" - 3 выпуска на 5 млрд. руб.,
- ☞ АКБ "Народный банк Сибири" - 3 выпуска на 10 млрд. руб.,
- ☞ "Омск-Банк" - 3 выпуска на 4 млрд. руб.,
- ☞ "СМИ-Банк" - 1 выпуск на 2 млрд. руб.,
- ☞ "Соотечественники" – 2 выпуска на 2,3 млрд. руб.,
- ☞ "Черлак-Банк" - 4 выпуска на 2 млрд. руб.,
- ☞ "ИТ-Банк" - 3 выпуска на 10,5 млрд. руб.

С государственными ценными бумагами в Омской области работают 11 самостоятельных банков и 6 филиалов иногородних банков, а также целый ряд профессиональных участников рынка ценных бумаг и других организаций, выступающих в качестве инвесторов. Статуса уполномоченного Министерством финансов РФ банка, как платежного агента по размещению ОГСЗ, самостоятельные коммерческие банки региона не имеют, ежедневно котировки по купле-продаже ОГСЗ выставляют Омский банк СБ РФ, Столичный банк сбережений, Банк "Российский кредит" (Омский филиал), Омская дирекция МББ, Омский филиал Нефтехимбанка, Омский филиал Кредитпромбанка.

**Инвесторы на территории Омской области.** По состоянию на 01.01.97 г. в Омской области действовали следующие коллективные инвесторы:

- ☞ 4 специализированных (чековых) инвестиционных фонда приватизации;
- ☞ 1 филиал иногороднего специализированного инвестиционного фонда приватизации;
- ☞ 2 инвестиционных фонда;
- ☞ 1 негосударственный пенсионный фонд, имеющий лицензию (по 1 фонду лицензия приостановлена), не имеющих лицензию - 8, филиалов иногородних негосударственных пенсионных фондов - 2;
- ☞ страховых компаний - 29, филиалов страховых компаний - 14.

Общее число акционеров в Омской области по оценочным данным на 01.01.97 г. составляет около 900 тыс. чел., в том числе по г. Омску - около 650 тыс. чел. В результате недобросовестной деятельности ряда нелегализованных финансовых компаний в области возникла проблема обманутых вкладчиков. Для ее частичного решения в соответствии с Постановлением Главы Администрации Омской области № 476-п от 20.09.95 г. был образован резервный фонд помощи обманутым вкладчикам в размере 1 млрд. руб. за счет перевыполнения доходной части областного бюджета.

### § 3. Региональные ценные бумаги

Одним из способов покрытия дефицита региональных бюджетов, реализации инвестиционных программ, ослабления зависимости от федеральных дотаций является выпуск региональных облигационных займов. Практика показывает, что регулярная эмиссия разнообразных ценных бумаг в сочетании с бюджетными мероприятиями и использованием целевых кредитных линий, способна существенно улучшить финансовую ситуацию в регионах.

Стратегия регионального займа заключается в привлечении администрацией территориального органа финансовых ресурсов для пополнения бюджета, ликвидации кассовых разрывов, кредитования социальных и производственных инвестиционных программ. При этом получение прибыли не является непосредственной целью региональ-

ного займа, так как с его помощью решаются задачи снижения нагрузки на расходную часть бюджета и пополнения доходной части за счет поступления налогов от активизации экономики.

Финансовые ресурсы с помощью региональных займов привлекаются на сравнительно благоприятных условиях (ставка доходности обычно ниже ставки кредитования, длительный срок обращения и т.д.). Это позволяет решать текущие финансовые и социально-экономические проблемы:

1. Финансирование текущего дефицита бюджета. Затраты местных властей обычно носят сезонный характер, поэтому для срочной мобилизации финансовых ресурсов требуются крупные заемные средства.
2. Погашение ранее размещенных долговых обязательств. Фактическое рефинансирование задолженности возможно лишь при наличии доверия к эмитенту и недопущении откровенно пирамидальных схем, приводящих к обвалу создаваемых пирамид.
3. Сглаживание колебаний при поступлении налоговых платежей в региональный бюджет (ликвидация кассовых разрывов).
4. Обеспечение коммерческих банков, инвестиционных институтов и других финансовых структур резервными активами для активизации деятельности на территории региона.
5. Привлечение ресурсов для финансирования региональных программ и капиталоемких проектов без увеличения налогового бремени на предприятия. Особенно привлекательны региональные займы при решении жилищных проблем и развития местной инфраструктуры.
6. Отработка элементов долгосрочных эмиссионных программ в регионе, а также технологий выпуска и размещения ценных бумаг.

Успешное проведение региональных заимствований и реализация социально-экономических проектов за счет привлеченных средств повышает авторитет администрации, положительно влияет на социальную стабильность в регионе и отношения с федеральными властями.

**Региональные займы в Российской Федерации.** Далеко не все субъекты РФ выпускали ценные бумаги, и не все ценные бумаги, выпущенные в регионах, отражались в региональных бюджетах. Чаще всего выпуск региональных займов объясняется в проспектах эмиссии инвестиционными намерениями.

Однако основные причины выпуска ценных бумаг по-видимому скрыты в несоответствии финансовых возможностей и обязательств бюджетов или устремлений региональных администраций. В список крупнейших эмитентов входят крупные промышленно развитые субъекты РФ: Санкт-Петербург, Свердловская, Тюменская (с округами), Красноярская и Новосибирская области. Вместе с тем, там же располагаются Ивановская и Владимирская области, находящиеся в сложном экономическом положении.

Привлечения регионами средств за счет региональных займов в 1995-96 гг. происходило по нескольким сценариям. В Тульской, Ярославской и Тюменской областях и в республике Коми в 1996 г. расходы на обслуживание эмиссии превысили сумму привлеченных средств. Тогда как в 1995 г. ситуация была обратной. В Брянской, Саратовской, Волгоградской областях и Ямало-Ненецком АО в 1996 г. бюджет привлек средств меньше, чем в 1995 г. В Орловской, Липецкой, Ульяновской, Читинской, Еврейской и Новосибирской областях баланс доходов и расходов от эмиссии ценных бумаг за два года равен нулю.

Эффект от размещения региональных займов рассчитывается как отношение привлеченных средств и средств на погашение долга. На коротких займах обе суммы

близки, но для бюджета важно получить средства для решения текущих проблем. Так, в 1996 г. эффект от выпуска ценных бумаг для региональных бюджетов в среднем по России составил более 130%, но по регионам он значительно варьируется.

Надежность возврата средств - важнейший показатель для инвесторов. Показатель надежности рассчитывается как соотношение средств на обслуживание долга по займу к сумме доходной части бюджета. Привлечение дополнительных средств повышает стабильность регионального бюджета, но есть опасность возникновения финансовой пирамиды. Для регионов пока не существует практики банкротства.

Есть еще несколько показателей финансового состояния регионального бюджета. Один из них - соотношение дефицита бюджета и налоговых доходов. В какой-то мере дефицит характеризует степень активности администрации. Но и слишком большой дефицит способен негативно сказаться на экономическом положении региона. Пока на уровне регионов нет четких критериев надежности региональных ценных бумаг.

В 1995 г. с принятием постановления ФКЦБ "О ценных бумагах органов исполнительной власти субъектов РФ" и выходом Письма Минфина РФ от 28 июля 1995 г. "О льготах по налогообложению ценных бумаг" муниципальным ценным бумагам был придан статус государственных, и порядок налогообложения этих бумаг был уравнен с налогообложением федеральных ценных бумаг. Это обстоятельство резко повысило интерес органов самоуправления и инвесторов к муниципальным займам.

Самые крупные эмиссии в 1992-96 гг. наблюдались в Санкт-Петербурге (6 трлн. руб.), Татарстане (1 трлн. руб.) и Свердловской области (500 млрд. руб.), на долю которых пришлось около 40% номинала зарегистрированных эмиссий региональных займов. При этом в 1996 г. наблюдалась регистрация вторых и третьих эмиссий с увеличением объемов заимствований в регионах-пионерах - Санкт-Петербурге, Свердловской области, Татарстане, Новосибирской, Челябинской и Волгоградской областях.

Главному "конкуренту" региональных займов, векселям администраций, сегодня поставлен существенный барьер. Принятый 11.03.97 г. Федеральный закон "О переводном и простом векселе" фактически запрещает выпуск векселей муниципальным образованиям и субъектам федерации. Ряд наиболее активных в вексельном обращении регионов (Татарстан, Новосибирская область и др.) пытается адаптировать вексельную схему к новому законодательству, осуществляя ее от имени "стороннего" субъекта рынка (например, банка). Однако приоритет в выборе инструментов погашения регионального долга неумолимо перемещается к региональным облигационным займам.

Резкое снижение темпов инфляции в 1996-97 гг. привело к изменению средних сроков, на которые выпускаются займы. По расчетам, средний срок займа в 1992 г. составил 1,5 года, в 1996 г. - 2,5 года (за счет длительных жилищных займов). Анализ зарегистрированных в 1997 г. эмиссий показывает, что тенденция к дальнейшему удлинению сроков займов не прослеживается. Более того, наблюдается комбинация краткосрочных и среднесрочных займов.

Осуществить эмиссию на срок до 3-х лет позволяют себе регионы, завоевавшие репутацию надежных заемщиков (например, Санкт-Петербург, зарегистрировал 11.06.97 г. заем на 100 млрд. руб. сроком на 3 года) или регионы, размещением займов которых занимаются сильные финансовые структуры (проявляющие интерес к уже раскрученным регионам или к перспективным заемщикам).

Так, тандем АКБ "МКФ" и АКБ "Онэксимбанк" выступил агентом и депозитарием по размещению займов Оренбургской, Тамбовской, Омской и Читинской областей, Агинско-Бурятского АО, республики Калмыкия. При этом применяется единая схема: для каждого эмитента регистрируется три эмиссии сопоставимого объема сроком на 1, 2 и 3 года с 10% годовым купонным доходом.

В целом на рынке доминируют займы со сроком погашения 0,5-1 год, в ряде случаев - до 3 лет. Здесь сказываются три фактора: желание эмитентов повысить привлекательность своих бумаг, неготовность российского рынка к долгим срокам заимствований, приоритет краткосрочные и среднесрочные ГКО-подобных и инвестиционно-промышленных займов.

**ГКО-подобные займы** доминируют по количеству выпусков и по объему привлеченных средств. В 1997 году подавляющая часть регистрируемых займов субъектов Федерации принадлежала к этому типу. Первый заем был осуществлен администрацией Пермской области летом 1994 г. (50 млрд. руб.). Затем наиболее активными эмитентами стали Санкт-Петербург, Свердловская область (100, 200 млрд. руб.), Челябинская область (50, 100 и 150 млрд. руб.), республика Татарстан, Новосибирская область (70, 100, 300 млрд. руб.), а в 1997 г. к ним присоединилась Москва.

ГКО-подобные займы являются нецелевыми и эмитируются для покрытия дефицита и текущих расходов бюджета. Обеспечиваются они бюджетом и имуществом эмитента. Особенностью этих займов является размещение отдельными сериями сроком от 2 до 12 месяцев через аукционную форму продажи.

Источником дохода по ним служат депозитно-арбитражные операции (Пермская, Свердловская, Челябинская области) или бюджет эмитента (Санкт-Петербург и республика Татарстан). Довольно часто ГКО-подобные займы рассматриваются в качестве средства развития инфраструктуры регионального рынка ценных бумаг (торговых площадок, технологии торгов, увеличения числа участников, привлечения внешних капиталов и т.д.).

Успех таких займов в регионах объясняется отработанностью схемы ГКО, простотой и эффективностью технологических решений. Для них проще организовать вторичный рынок, способствуя росту ликвидности и привлекательности региональных займов. На вторичном рынке к середине 1997 г. наиболее торгуемыми были следующие ценные бумаги:

**КОДО** - краткосрочные областные долговые обязательства (Новосибирск).

**МКО** - муниципальные краткосрочные облигации (Санкт-Петербург).

**ОГКО** - Оренбургские городские краткосрочные облигации (Оренбург).

**ОКО** - областные краткосрочные облигации (Екатеринбург, Челябинск).

**ОММЗ** - облигации московского муниципального займа (Москва).

До середины 1997 г. прослеживалась тенденция постепенного увеличения объема вторичных торгов и снижения доходности операций с ГКО-подобными займами, обслуживающими долги региональных органов власти. Однако, доходность этих бумаг все же превышала доходность ценных бумаг федеральных займов и составляла на конец мая 1997 г. 23-31% годовых (по ГКО доходность была около 20%).

Самым большим по объемам операций пока является рынок МКО (около 90% вторичных торгов по региональным бумагам в 1 полугодии 1997 г. на биржах России). Однако самым динамичным по росту объемов торгов является рынок ОММЗ. Так, в марте 1997 г. объем вторичных торгов на МЦФБ по ОММЗ составлял только 109 млн. руб., в апреле - 14,8 млрд. руб., а за период с 1 по 23 мая 1997 г. - 32,92 млрд. руб. Дневной оборот составил 7 млрд. рублей.

**Арбитражные региональные займы**, характерные для 1992-95 гг., достигали 16% общего количества эмиссий при среднем размере заимствований 28 млрд. руб. Доля их номинала в общем объеме эмиссий составляла 7%. Займы этого вида характеризуются как:

☞ нецелевые;

☞ общего (смешанного) покрытия;

- ☞ среднесрочные;
- ☞ погашаемые в денежной форме.

Привлеченные в процессе первичного размещения таких займов средства направлялись в сферу финансовых операций - на депозиты банков, операции с государственными и корпоративными ценными бумагами, на рынок коммерческого кредитования с целью получения прибыли (арбитража). В последствии полученная прибыль расходовалась на обслуживание займа и финансирование региональных и муниципальных программ в соответствии с провозглашенными эмитентом целями.

Такого рода займы оправданы в ситуации явной или скрытой инфляции, когда региональные институты выступают в качестве посредника при преодолении высокого “входного” барьера на рынке ценных бумаг. Наиболее ярким примером арбитражной практики является Нижегородский областной заем 1994 г. По схеме эмиссии половина средств займа размещалась на депозитах банков-покупателей облигаций под 85% средневзвешенной ставки ЦБ РФ. Вторая половина средств передавалась Нижегородской траст-компании, размещавшей средства в высокодоходные финансовые инструменты, в т.ч. депозиты, ГКО и др.

Доходы, полученные от финансовых операций, использовались для купонных выплат держателям облигаций из расчета 70% ставки ЦБ РФ, на покрытие издержек обращения займа и формирование прибыли. Полученная прибыль направлялась администрацией области на финансирование реконструкции Нижегородского цирка и производства по обработке алмазов. По результатам реализации займа прибыль администрации составила всего 4,5 млрд. руб. (общий объем займа - 100 млрд. руб.).

**Промышленные (социальные) инвестиционные займы** составляют около 8% общего числа выпусков. Такое положение объясняется отсутствием привлекательных инвестиционных проектов в регионах и отрицательной доходностью инвестиций в реальный сектор экономики. Эти займы являются довольно крупными, они привлекают в среднем около 185 млрд. руб. В общем объеме эмиссий в Российской Федерации на их долю приходится свыше 20% заимствований.

Займы этого вида характеризуются как:

- ☞ целевые;
- ☞ смешанного покрытия;
- ☞ среднесрочные (до 5 лет);
- ☞ погашаемые в денежной или натуральной (путем обмена на акции предприятий) форме.

Основной целью этих займов провозглашается инвестиционная поддержка предприятий и инфраструктурных объектов. К ним можно отнести экологический заем правительства Ярославской области 1995-98 гг. (100 млрд. руб. по номиналу). Гарантии по промышленным инвестиционным займам, как правило, комбинированные. В условиях общей нестабильности финансового и фондового рынков промышленные займы предусматривают создание резервных (страховых) фондов, средства которых размещаются в высокодоходных финансовых институтах.

Размер фондов промышленных инвестиционных займов существенно превышает долю средств, непосредственно направляемых на инвестиционные цели. Как правило, в них предусматриваются гарантии получателям заемных средств при реализации конкретных проектов. Главной проблемой для эмитента является их размещение и своевременное погашение. Успех займа зависит от технологической простоты, привлекающей инвесторов, имиджа заемщика и ясности гарантий по займу, а также от текущей ликвидности ценной бумаги в период обращения.

**Муниципальные займы.** Договор муниципального займа заключается путем приобретения гражданином или юридическим лицом выпущенных органом местного самоуправления муниципальных облигаций. Муниципальные облигации выпускаются в целях реализации программ и проектов развития муниципального образования и обеспечиваются муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов. Государство не несет ответственности по обязательствам муниципального образования.

Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год. Предельно допустимая сумма долговых обязательств органов местного самоуправления по российскому законодательству не может превышать 15% расходной части местного бюджета.

Муниципальные облигационные займы, выпускаемые местными органами власти, традиционно делят на две основные категории: бюджетные и целевые. Первые, как и ГКО-ОФЗ, выпускаются для ликвидации кассовых разрывов и покрытия дефицита муниципального или областного бюджета. Вторые – выпускаются для финансирования социальных и производственных инвестиционных проектов территориального самоуправления. При этом получение прибыли не является непосредственной целью муниципальных займов.

В развитии российских муниципальных ценных бумаг можно выделить несколько основных этапов. Начиная с 1992 года многие субъекты РФ и органы местного самоуправления начали активную эмиссию ценных бумаг. В основном это были облигационные займы на строительство жилья (часто двух-трех домов) - объемами в 100-500 млн. рублей. Такие заимствования не оказали серьезного влияния на финансовое состояние муниципальных финансов и рассматривались эмитентами как инструмент развития рыночной инфраструктуры на подведомственной территории. Во многом именно из-за отсутствия инфраструктуры местным властям не удалось разместить выпуски целиком. Это в свою очередь снизило ожидаемый объем поступлений и не позволило реализовать намеченные программы.

Качественный прорыв в развитии муниципальных ценных бумаг произошел в 1994 году, когда одновременно в нескольких регионах начался выпуск крупных облигационных займов по схеме ГКО. Предполагалось, что эти ценные бумаги составят конкуренцию ГКО на региональных рынках. Однако, ввиду ненадежности гарантий по займу и высокой конкуренции со стороны ГКО-ОФЗ эти ценные бумаги не получили широкого распространения.

Следующим поворотным моментом в развитии муниципальных ценных бумаг стал выход субъектов Федерации и муниципальных образований на рынок внешних заимствований. В первую очередь, на рынок еврооблигаций. В отличие от федерального правительства, которые использует внешние заимствования для снижения внутреннего долга, муниципальные образования нашли во внешних заимствованиях источник дешевых среднесрочных инвестиционных ресурсов.

Основу рынка муниципальных еврооблигаций заложили облигации Правительства Москвы, первоначальный объем выпуска которых составил \$500 млн. Предполагалось, что средства займа будут направляться исключительно на реализацию самокупаемых инвестиционных проектов, расширяющих налогооблагаемую базу города. Вторым российским муниципальным эмитентом стал Санкт-Петербург, объемы эмиссии которого составили \$300 млн.

**Типы и схемы обращения муниципальных займов.** Сложившаяся практика выпуска займов позволяет разделить их на несколько типов:

☞ жилищные, телефонные и т.п.;

- ☞ арбитражные;
- ☞ ГКО-подобные;
- ☞ инвестиционно-промышленные;
- ☞ социально-экологические.

Различаются займы также характером обеспечения и механизмом предоставляемых гарантий:

- ☞ общего покрытия (бюджетом и имуществом эмитента);
- ☞ доходные (доходами от реализации проектов, в которые инвестируются заемные средства);
- ☞ смешанного покрытия (общего покрытия, доходами и гарантиями других субъектов).

При размещении займов также применяются различные формы: агентская, дилерская, смешанная. Различия наблюдаются и в способах получения доходов (в натуральной форме, по купону, за счет дисконта, процентный доход и т.п.).

Выполняя задачу по нейтрализации бюджетного дефицита, муниципальные займы в зависимости от действующих факторов, а также сроков погашения и ликвидности ценных бумаг, имеют различную инвестиционную привлекательность и дают разную нагрузку на бюджеты муниципальных образований и субъектов Федерации.

Если рассмотреть уже размещенные и новые выпуски займов, то вырисовывается следующая ситуация: жилищные и телефонные займы вплоть до 1997 г. составляли около 60% от общего числа эмиссий. Однако по номиналу они составили менее 20% от общего объема эмиссий. Это обусловлено небольшим размером жилищных займов - в 1992-95 гг. их средний размер составлял не более 15 млрд. руб. Займы этого вида характеризуются как:

- ☞ целевые инвестиционные;
- ☞ доходные (смешанного покрытия);
- ☞ среднесрочные или долгосрочные;
- ☞ погашаемые в денежной и натуральной (жильем) формах.

Жилищные займы являются типичным примером целевых инвестиционных займов. Средства, полученные от реализации жилищных облигаций населению, используются главным образом для финансирования строительства жилых домов. Резервные фонды если и создаются, то не превышают 25% от объема привлеченных средств.

По форме выплаты дохода и погашения облигаций различают две модели займов. Наиболее распространенная модель предусматривает погашение облигаций жильем, и лишь в качестве дополнительной формы - денежными средствами. Эти облигации имеют двойственное выражение номинала - в рублях и квадратных метрах жилья, представляя собой обязательство предоставить инвестору определенное количество квадратных метров жилья при условии накопления необходимого количества обязательств. Такие займы выпускались в Нижегородской, Самарской, Ульяновской, Оренбургской, Новгородской и Амурской областях, Чувашии, Татарстане, в Москве, Омске, Калининграде, Екатеринбурге.

Вторая модель предусматривает выплату дохода только в денежной форме (из доходов от продажи с аукциона построенных на средства займа квартир), либо в дополнении с розыгрышами квартир. Эта модель применялась в Сыктывкаре, Ухте, Череповце и др.

К жилищным муниципальным займам примыкают немногочисленные пока телефонные займы - Люберецкого района Московской области и Нижегородской области, средства от размещения которых пошли на строительство и закупку оборудования для АТС. Обязательства при этом погашались установкой телефонных номеров или день-



гами. Телефонные займы 1996 г. в Татарстане эмитировались не самим правительством, а Министерством связи РФ (15 млрд. руб.) и АО "Казанская РТС" (8 млрд. руб.).

Общая проблема жилищных и телефонных муниципальных займов - неясные и слабо гарантированные перспективы погашения, ведущие к неполному их размещению.

**Выпуск региональных ценных бумаг в Омской области** преследует реализацию двух основных целей:

- 1) финансирование областных программ и инвестиционных проектов регионального значения;
- 2) сглаживание дисбалансов кассового исполнения бюджетов различных уровней.

Ценные бумаги в Омской области (облигации) чаще всего выпускаются в безналичной форме с выдачей выписки с лицевого счета и подписанием договора купли-продажи. Исключение составляют облигации жилищного займа и муниципальные финансовые обязательства (МФО) г. Омска. Средства, полученные от реализации облигаций, направлялись:

- ☞ на финансирование регионального фонда продовольствия;
- ☞ на реструктуризацию долга областной Администрации;
- ☞ на погашение задолженности перед федеральным бюджетом;
- ☞ на реализацию социальных программ;
- ☞ на покрытие бюджетного дефицита;
- ☞ на формирование бюджета развития и др.

Доходность омских облигаций обычно превышает доходность ГКО на 10-15% годовых. Для покрытия облигаций использовались средства федерального трансферта (1997 г.), средства доходной части бюджета и очередных облигационных заимствований. В качестве обеспечения чаще всего выступает государственная и муниципальная собственность. Погашение займов производится:

- ☞ денежными ресурсами;
- ☞ другими ценными бумагами (первый купонный доход);
- ☞ товарами омских предприятий;
- ☞ через взаимозачеты по задолженности в местные бюджеты;
- ☞ сельскохозяйственной продукцией (областные займы).

В декабре 1996 г. были приняты Закон Омской области и постановление Главы (Губернатора) области о выпуске первого облигационного займа на сумму 150 млрд. руб. Срок размещения: 28 февраля - 26 августа 1997 г. Количество облигаций - 150000 штук, номинальная стоимость облигации - 1 млн. руб. Гарантией погашения облигаций и выплаты доходов по облигациям стали поступления в областной бюджет по статье "Налог на прибыль" и пакеты акций АО с государственной долей в собственности области.

Всего в 1997 году Администрация области впервые масштабно осуществила эмиссию ценных бумаг. Выпущено три облигационных займа на общую сумму 614 млрд. рублей. Самый большой по объему сельскохозяйственный заем в размере 264 млрд. рублей позволил области рассчитаться по товарному кредиту за прошлые годы. Уже первый его реализованный транш получил высокий рейтинг на российском рынке и привлек в область почти ту же сумму в виде льготного кредитования на финансирование сельскохозяйственной кампании 1997 года через банк "СБС-Агро".

В 1998-2000 годах в целях формирования бюджета развития области планируется осуществить выпуск очередного государственного займа Омской области в виде облигаций на сумму 1 млрд. руб. (деноминированных).

**Ценные бумаги городского самоуправления.** В 1995 г. органами самоуправления г. Омска осуществлен выпуск жилищного накопительного выигрышного займа. Пре-

дельный размер эмиссии определен в 25 млрд. руб., срок обращения облигаций с 01.03.95 г. до 01.07.97 г. Номинальная стоимость облигации - 100 тыс. руб. Общее количество размещенных облигаций составило 52540 штук (из 250000 заявленных).

На 1998 год общий объем эмиссии городских займов постановлением Главы городского самоуправления г. Омска от 4.03.98 г. № 65-п определен в сумме 400 млн. рублей.

	I выпуск	II выпуск	III выпуск	IV выпуск	V выпуск
Сумма эмиссии, млн. руб.	50	70	100	100	80
Количество, тыс. шт.	500	700	100	100	80
Номинал, руб.	100	100	100	100	100
Срок обращения, мес.	6	9	12	18	24

Средства, привлеченные от реализации облигаций, направляются на финансирование программ развития города Омска, инвестиционных проектов и покрытие дефицита городского бюджета. Для обеспечения надежности системы городских облигационных займов образован залоговый фонд из имущества, находящегося в собственности города Омска. Средства Фонда формируются за счет следующих источников:

- ☞ выручки от размещения городских облигационных займов;
- ☞ доходов от реализации городских инвестиционных проектов;
- ☞ возвратных средств, направленных на покрытие дефицита городского бюджета.

В марте 1998 г. в целях снижения дефицита бюджета г. Омска и улучшения расчетов между организациями города и области введены Муниципальные финансовые обязательства администрации г. Омска. МФО удостоверяет право держателя по наступлению просрочки платежа более 30 дней погасить задолженность по платежам в городской бюджет. Объем выпуска МФО зависит от суммы расходной части бюджета и объема лимитов на проведение зачетов. Срок обращения МФО, дисконт, номинал и дата расчетов по налоговым платежам определяются департаментом финансов администрации г. Омска. Номинал МФО установлен в размере не менее 10 млн. рублей. МФО предназначается:

- ☞ для расчета городской администрации по кредиторской задолженности за выполненные работы и услуги;
- ☞ для любых видов расчетов между хозяйствующими субъектами;
- ☞ при расчетах с городским бюджетом по налоговым и неналоговым платежам;
- ☞ при расчетах на аукционах по продаже (долгосрочной аренде) муниципальной собственности и земельных участков в г. Омске;
- ☞ при расчетах за выкуп имущества, арестованного в обеспечение погашения задолженности по налогам;
- ☞ при расчетах по арендной плате за арендованное муниципальное имущество.

При расчетах с городским бюджетом по налоговым и неналоговым платежам МФО принимаются от плательщиков, имеющих задолженность перед бюджетом более 30 дней. По окончании периода обращения (1,5 года) МФО принимается только в качестве платежного средства по погашению задолженности в городской бюджет.

#### § 4. Банковская система

Основу финансовой инфраструктуры любой современной экономики составляет банковская система. Как и во всем мире, банковская система России имеет два уровня:

1) **Центральный банк Российской Федерации** (Банк России) с сетью своих представительств и расчетно-кассовых центров в регионах;

2) **коммерческие банки и банковские филиалы**. Особую структуру образуют филиалы и отделения Сберегательного банка РФ.

Центральный банк является главным банком Российской Федерации и находится в ее собственности. Он независим от органов исполнительной власти, экономически самостоятелен и осуществляет расходы за счет собственных доходов. Его основные задачи: регулирование денежного обращения - обеспечение устойчивости рубля, единой денежно-кредитной политики; надзор за деятельностью коммерческих банков и других кредитных организаций; выпуск и изъятие из обращения денежных знаков (эмиссия). Банк России: предоставляет кредиты; покупает, продает и хранит государственные ценные бумаги; покупает и продает иностранную валюту.

Банк России выдает и отзывает лицензии на совершение банковских операций, регистрирует уставы и ведет Книгу регистрации банков, устанавливает экономические нормативы для банков (например, минимальный размер уставного капитала). В его полномочиях осуществление надзора за соблюдением банками экономических нормативов, а также за применением законодательства о банках. Банк России осуществляет проверки операций банков, устанавливает единые правила бухгалтерского учета, статистической отчетности и совершения банковских операций, выдает предписания об устранении нарушений законодательства. В случае неисполнения предписаний Банк России предъявляет учредителям банков требования о проведении финансового оздоровления банка, о его реорганизации, замене руководителей банка или его ликвидации. Он вправе взыскивать денежные штрафы, назначать временную администрацию по управлению банком, отзывать лицензии на совершение банковских операций.

В качестве представительств Центрального Банка в регионах выступают Национальные банки (в республиках) и Главные управления (в остальных субъектах Федерации). В целом функции и полномочия всех национальных банков и главных управлений одинаковы. Представительства Центробанка не оказывают прямого воздействия на хозяйствующие субъекты, за исключением собственно кредитных организаций. По отношению к ним со стороны Центробанка могут оказываться различные виды поддержки или ограничения деятельности.

Например, у представительств Центробанка есть возможность ускорения или затягивания лицензирования отдельных видов банковской деятельности, проведения дополнительных инспекционных проверок. Кроме того, они могут ограничивать маневрирование свободными финансовыми средствами через корреспондентские счета в расчетно-кассовых центрах Банка России. Проводимая представительством Центробанка политика (в отношении внешних для региона финансовых структур, выборочная поддержка тех или иных банков, взаимодействие с региональными властями и т.д.) является существенным фактором поддержания экономической активности в регионе.

**Размещение банковских учреждений.** Наиболее простым показателем, характеризующим региональные особенности банковской системы, является количество зарегистрированных в регионе коммерческих банков и банковских филиалов. Такие данные ежемесячно публикуются Центральным Банком России. Так, к началу 1997 г. на территории Российской Федерации было зарегистрировано:

- ☞ около 2,1 тыс. коммерческих банков;
- ☞ около 5,2 тыс. банковских филиалов, в т.ч. 1,2 тыс. - Агропромбанка РФ (с 1997 г. - "СБС-Агро");
- ☞ около 38 тыс. отделений Сберегательного банка РФ.

Однако количество банковских учреждений не всегда может служить показателем развития экономики региона, так как слабо отражает качественную сторону процесса. Наиболее распространенный показатель развития банковской системы - уровень обеспеченности населения региона банковскими учреждениями. В среднем по России в начале 1996 г. на 100 тыс. жителей приходилось 1,7 банка и около 5,7 банковских

учреждений (банков и банковских филиалов). Это в несколько раз меньше, чем в развитых западных странах. Значительные региональные различия в обеспеченности населения банковскими учреждениями между субъектами Федерации (достигающие 30 раз по уровню обеспеченности коммерческими банками) объясняются многими факторами, среди которых можно выделить:

- ☞ подавление деловой активности со стороны местного руководства (регионы Черной земной полосы) и др;
- ☞ сильная конкуренция со стороны крупнейших банковских центров страны (близкое окружение Московской области);
- ☞ слабый финансовый и социально-экономический потенциал региона (ряд регионов Крайнего Севера).

С другой стороны, высокая обеспеченность региона коммерческими банками и банковскими филиалами может отражать:

- ☞ внешнеэкономическую направленность экономики (Калининградская, Камчатская и Сахалинская области);
- ☞ местные традиции финансовой политики (республики Северного Кавказа);
- ☞ относительную малонаселенность (республики Алтай, Калмыкия, Еврейская АО);
- ☞ топливно-сырьевую направленность экономики (Республика Саха (Якутия), Магаданская и Тюменская области).

Однако и показатели обеспеченности населения регионов банковскими учреждениями не во всем адекватны специфическим условиям России. Фактически физические лица почти полностью обслуживаются системой Сбербанка России. Кроме того, численность населения региона не отражает ни размеров территории, ни территориальной структуры его экономики.

В середине 1990-х г. в Российской Федерации насчитывалось около 1850 административных районов и более 600 городов республиканского, краевого, областного, окружного подчинения, то есть всего около 2450 единиц. В целом по России на начало 1996 г. на одну административно-территориальную единицу приходилось чуть более одного банка и 3,3 банковских филиалов. При этом в ряде регионов на одну административно-территориальную единицу приходится менее 1,5 банковских учреждений. Неравномерность размещения банков по регионам страны является одной из наиболее ярких особенностей современной банковской системы России. Она отражает как объективные закономерности возникновения коммерческих банков в наиболее экономически развитых регионах, так и субъективные факторы (например, традиции создания собственных банков даже в малых населенных пунктах некоторых республик Северного Кавказа).

Общее количество коммерческих банков не может служить единственным показателем развития конкуренции на кредитно-банковском рынке региона и характеризовать степень его монополизации. Известны случаи, когда рост количества коммерческих банков компенсируется малым числом банковских филиалов, предоставляющих аналогичные услуги юридическим и физическим лицам, и наоборот. Это проявляется в регионах различного ранга. Так, например, в Дагестане, при огромном количестве банков, число банковских филиалов незначительно. В Находке, наоборот, банковские услуги оказываются именно банковскими филиалами.

Два последних параметра в определенной степени могут быть учтены показателем количества банковских учреждений на одну административно-территориальную единицу субрегионального уровня - административных районов и городов субъектов федерации. Этот показатель может характеризовать степень монополизации локальных рынков банковских услуг. В целом сегодня не приходится ожидать увеличения межре-

гиональных различий в количестве коммерческих банков. Уже к 1993 г. первый этап хаотичного возникновения и ликвидации коммерческих банков в регионах завершился и наступил этап относительно стабильного развития сети банковских учреждений.

**Коммерческие банки.** Доминирующей тенденцией развития российских банков становится концентрация банковского капитала. Причем, преобладающей формой является создание банковских групп. Концентрация капитала и активов в банках федерального уровня сопровождается их экспансией в регионы, проходящей на фоне сокращения влияния местных банков. И сегодня коммерческие банки реализуют свои региональные приоритеты через размещение своих дочерних банков и/или филиальной сети.

Филиальные сети Сбербанка и Агропромбанка России (с 1997 г. - "СБС-Агро") охватывают практически всю территорию страны с недостижимой для других банков плотностью. Их региональные банки, отделения, филиалы, проводящие согласованную финансовую политику, есть везде и не оказывают существенного влияния на межрегиональные различия банковской системы. Филиалы или дочерние банки других крупных банковских структур размещаются по всей территории страны с охватом наиболее перспективных регионов и основных финансово-промышленных центров. Такой стратегии придерживаются московские "новые" коммерческие банки, проводящие политику расширения своего влияния ("ОНЭКСИМбанк", "Менатеп", "Инкомбанк", "Российский кредит" и др.), а также ряд бывших "спецбанков" (например, "Промстройбанк", "Мосбизнесбанк" и др.).

Приход в регион этих банков, несмотря на первоначально настороженную реакцию местных банков и региональных администраций обычно способствует улучшению предпринимательского климата. Они несут новые банковские технологии, кредитные линии, привлекают инвесторов, стимулируют конкуренцию и т.д.

Степень "открытости" банковской системы (степень господства местных банков) в регионе может характеризоваться соотношением количества филиалов местных и внешних коммерческих банков. В силу того, что только столичные банки проводят активную внешнюю экспансию (исключение - Ленинградская область, где господствуют банки Санкт-Петербурга) этот показатель может использоваться для оценки влияния московских банков в регионе. В среднем около половины банковских филиалов в начале 1996 г. принадлежали "внешним" банкам (более 40% экспансии приходится на Агропромбанк РФ).

Наиболее "закрытыми", как правило, являются регионы с развитыми банковскими системами. В этих регионах разветвленная филиальная сеть вне административного центра была унаследована местным "Агропромбанком", созданным на базе территориального управления Агропромбанка СССР. Или же другими самостоятельными банками, выросшими из союзных "спецбанков" и находящимися под сильным влиянием местных властей. При этом "закрытость" региональной банковской системы может быть:

- ☞ чисто экономической, когда проникновение на региональный рынок внешних банков сдерживается высокой конкурентоспособностью местных банков;
- ☞ административной, когда проникновению в регион "внешних" банков противодействует представительство Центрального Банка и местные власти;
- ☞ смешанной, когда одновременно действуют оба этих фактора.

В наиболее открытых регионах основной перечень специальных услуг (предоставление крупных кредитов, валютные операции и т.д.) в территориальном центре выполняется филиалами московских банков. В сельских районах банковские услуги оказываются в основном местными отделениями банка "СБС-Агро" ("Агропромбанком"). Но

даже в регионах с закрытыми банковскими системами роль филиалов внешних банков достаточно высока.

До недавнего времени руководство многих регионов весьма настороженно относилось к проникновению банков из других регионов. Звучали обвинения в выкачивании финансовых ресурсов и только сейчас региональные власти стали понимать, что приход в регион сильных финансовых структур общенационального значения - это мощный фактор оживления деловой активности и улучшения предпринимательского климата.

Распределение банковского капитала выражается через показатель суммарных уставных фондов коммерческих банков региона. Это одна из ведущих характеристик финансового потенциала региона. Как правило, данный показатель находится в прямой зависимости от общеэкономического потенциала территории. Среди лидеров здесь выделяются (кроме Москвы): Башкирия, Татарстан, Санкт-Петербург, Московская, Нижегородская, Самарская и Свердловская области.

Однако показатель суммарного уставного фонда и его производные (например, средний размер банков региона) имеют ряд недостатков. Во-первых, размер коммерческих банков не всегда отражает спектр оказываемых банковских услуг. Ряд банков, имея незначительный собственный капитал, проводят активную политику по привлечению денежных средств, и наоборот. Во-вторых, небольшая сумма уставного капитала местных банков может компенсироваться наличием в регионе филиалов крупных внешних банковских структур. В-третьих, огромные размеры собственного капитала банков региона могут отражать активную внешнюю экспансию региональных банков. Например, в Москве финансовый потенциал банковской сферы значительно превышает показатели реальной экономической мощи города.

Другим показателем, характеризующим размеры финансовых средств региона, является сумма банковских активов. Однако этот показатель составляется нерегулярно. Более поверхностная оценка может быть проведена по сумме банковских активов 200 крупнейших банков страны, на которые приходится не менее 80% суммарных активов коммерческих банков. Анализ размещения крупнейших банков отражает территориальную концентрацию банковских активов и служит отражением статистически трудноуловимого параметра качества банковских услуг.

В целом выявление качества банковских услуг может основываться только на экспертных оценках. Одним из немногих “количественных” показателей здесь является численность банков, имеющих лицензию Центробанка РФ на совершение операций в иностранной валюте, а также число банков с генеральной лицензией на все банковские операции. Общее количество банков с валютной и генеральной лицензиями в 1996 г. превышало тысячу (около 40% зарегистрированных коммерческих банков, в т.ч. около 270 - с генеральной лицензией).

Менее значимо оценки качества банковских услуг в регионе - количество банков, получивших разрешение на проведение операций с драгоценными металлами. Их число составляет около 4% от общего числа коммерческих банков. Более подробные сведения о спектре и качестве банковских услуг в регионе можно получить при анализе состава учредителей, кредитной политики, региональной стратегии, бухгалтерских балансов и годовых отчетов коммерческих банков, банковских рейтингов и по результатам специальных маркетинговых исследований.

Населенный пункт, в котором располагается хотя бы один самостоятельный коммерческий банк, считается банковским центром. Размещение банковских центров образует каркас территориальной организации банковской системы как на общенацио-

нальном, так и на региональном уровне. Ранжирование банковских центров проводится на основе 5 показателей:

- 1) число зарегистрированных банков;
- 2) число “внешних” филиалов;
- 3) суммарный уставный фонд банков центра;
- 4) число банков, имеющих лицензии на совершение операций в иностранной валюте;
- 5) общее число филиалов, принадлежащих банкам данного центра.

Первые два места в этом списке не требуют особых комментариев. Можно лишь отметить, что Санкт-Петербург испытывает растущую конкуренцию со стороны крупных региональных банковских центров. Места с 3-го по 10-е занимают межрегиональные финансово-банковские центры. Не случайно в 6 из них (Екатеринбурге, Ростове-на-Дону, Новосибирске, Нижнем Новгороде, Самаре и Владивостоке) действуют валютные биржи, которые хотя и уступают по объему операций Санкт-Петербургской и Московской валютным биржам, однако являются важным фактором деловой активности в тяготеющих регионах.

Далее расположились банковские центры регионального значения, ориентирующиеся на обслуживание ограниченной территории. Большинство из них – региональные административные центры. Но среди них встречаются и города, обладающие крупным финансовым потенциалом (столица нефтедобывающего Приобья - Нижневартовск, центры автомобилестроения - Тольятти и Набережные Челны, внешнеторговые порты - Новороссийск и Находка).

Начиная с 8-го десятка преобладают города, не имеющие высокого административного статуса, которые играют роль банковских субцентров в регионах. Встречающиеся в этой части списка административные центры субъектов Федерации по каким-то причинам отстали в формировании банковской инфраструктуры, либо не имеют необходимого финансово-экономического и социального потенциала.

Среди административных центров с относительно невысоким рейтингом - Пенза, Омск, Курск, Ульяновск, Улан-Удэ, Рязань, Архангельск, Чебоксары, Воронеж, Абакан, Иваново, Киров. Здесь же оказались крупные промышленные центры, развитие которых в качестве банковских центров сдерживается отсутствием административного статуса (Новокузнецк, Дзержинск, Тольятти, Набережные Челны, Орск). Подтверждением этого является то, что в число 100 банковских центров не попали города, не уступающие по экономическому потенциалу многим региональным центрам - Ангарск, Златоуст, Каменск-Уральский, Магнитогорск, Нижний Тагил, Норильск, Прокопьевск и др.

#### **100 крупнейших банковских центров России**

1. Москва	26. Казань	51. Нальчик	76. Комсомольск-на-Амуре
2. Санкт-Петербург	27. Якутск	52. Ставрополь	77. Улан-Удэ
3. Екатеринбург	28. Мурманск	53. Черкесск	78. Череповец
4. Ростов-на-Дону	29. Нижневартовск	54. Рязань	79. Ухта
5. Уфа	30. Благовещенск	55. Набережные Челны	80. Сочи
6. Новосибирск	31. Кемерово	56. Киров	81. Владикавказ
7. Нижний Новгород	32. Петропавловск-Камчатский	57. Саранск	82. Бийск
8. Краснодар	33. Ярославль	58. Иваново	83. Великие Луки
9. Самара	34. Тула	59. Элиста	84. Горно-Алтайск
10. Владивосток	35. Калуга	60. Йошкар-Ола	85. Майкоп
11. Челябинск	36. Тверь	61. Белгород	86. Новокузнецк
12. Махачкала	37. Вологда	62. Новгород	87. Балаково
13. Томск	38. Петрозаводск	63. Смоленск	88. Ноябрьск
14. Пермь	39. Воронеж	64. Чита	89. Псков
15. Тюмень	40. Оренбург	65. Сыктывкар	90. Брянск
16. Саратов	41. Брянск	66. Владимир	91. Пятигорск

17. Калининград	42. Барнаул	67. Чебоксары	92. Орск
18. Красноярск	43. Новороссийск	68. Тамбов	93. Обнинск
19. Ижевск	44. Астрахань	69. Архангельск	94. Энгельс
20. Иркутск	45. Тольятти	70. Пенза	95. Подольск
21. Волгоград	46. Ульяновск	71. Орел	96. Новочеркасск
22. Южно-Сахалинск	<b>47. Омск</b>	72. Курск	97. Мытищи
23. Грозный	48. Кострома	73. Находка	98. Дзержинск
24. Магадан	49. Курган	74. Сургут	99. Нижнекамск
25. Хабаровск	50. Липецк	75. Волгодонск	100. Воркута

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

Уровень развития банковской системы региона можно оценить, сложив места, занятые регионом в ранжированных рядах 4-х показателей (количество зарегистрированных банков, число банковских филиалов, уставный фонд и число банков с валютными лицензиями). Вряд ли нужно доказывать, что при равных условиях инвестиционный климат окажется благоприятнее в регионах с развитой банковской системой.

#### Градации регионов РФ по уровню развития банковской системы

Уровень развития	Регионы
Сверхвысокий	г. Москва
Очень высокий	г. Санкт-Петербург, Башкирия, Татарстан, Краснодарский край, Московская, Ростовская, Свердловская и Тюменская области
Выше среднего	Республики: Дагестан, Саха (Якутия), Удмуртия. Красноярский, Приморский края. Волгоградская, Иркутская, Калининградская, Нижегородская, Новосибирская, Пермская, Саратовская и Челябинская области
Средний	Республики: Коми, Марий Эл, Чувашия. Алтайский, Ставропольский и Хабаровский края. Амурская, Архангельская, Вологодская, Воронежская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Магаданская, Мурманская, <b>Омская</b> , Оренбургская, Сахалинская, Смоленская, Тверская, Томская, Тульская, Ульяновская и Ярославская области. Ханты-Мансийский АО.
Ниже среднего	Республики: Бурятия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия и Карелия. Астраханская, Белгородская, Брянская, Ивановская, Камчатская, Костромская, Курганская, Ленинградская, Липецкая, Псковская и Рязанские области.
Низкий	Республики: Адыгея, Алтай, Калмыкия, Мордовия, Северная Осетия, Тува, Хакасия. Владимирская, Курская, Новгородская, Орловская, Пензенская, Тамбовская и Читинская области. Еврейская АО. Ямало-Ненецкий АО.

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

Каждый коммерческий банк проводит специфическую процентную политику, которая зависит от множества рыночных и “внерыночных” факторов и условий. Постепенно возрастать роль и чисто региональных факторов (например, уровня развития и типа банковской системы, степени ее “открытости”, уровня конкуренции на банковском рынке и т.д.). В настоящее время полные данные о процентных ставках во всех регионах России не публикуются. О существующих межрегиональных различиях можно судить лишь на основе косвенной информации, охватывающей крупные экономические районы и основанной на выборочных данных. При этом региональные различия в процентных ставках весьма существенны.

#### Процентная ставка по кредитам предприятиям в отдельных регионах России (начало 1997 г.)

Регионы	Средневзвешенная процентная ставка по кредитам		
	до 1 мес.	1-3 мес.	3-12 мес.
Северо-Западный	34,1	62,0	52,9
Северо-Кавказский	47,6	45,5	48,0
Уральский	61,0	57,5	63,0
<b>Западно-Сибирский</b>	<b>76,4</b>	<b>59,1</b>	<b>71,4</b>
Восточно-Сибирский	71,4	61,9	76,4
Дальневосточный	87,4	70,0	25,9

Источник: CD-ROM “Регионы России”.



**Банковская система Омской области.** Тенденция сокращения количества кредитных организаций в Омской области в целом соответствует общероссийской ситуации. Из числа зарегистрированных Омских банков, активно функционируют лишь 9 (50,0%). В результате исключения 26 отделений Омского регионального филиала Агропромбанка из книги государственной регистрации кредитных организаций, количество филиалов банков, включая Омский банк Сбербанка России, сократилось до 71. По состоянию на 1.06.98 г. структура Омского банка Сбербанка включала 33 отделения. Три омских банка открыли филиалы в других регионах. За пределами области находится 5 представительств омских банков, в том числе одно за рубежом.

**Количество зарегистрированных коммерческих банков в Омской области (на 1.06.98):**

Всего коммерческих банков – 18;  
Количество действующих кредитных организаций – 13;  
Количество филиалов – 71,  
в том числе:  
омских банков – 22,  
иногородних банков – 49.

В сравнении с общероссийской ситуацией в области ощущается дефицит кредитных учреждений. Обеспеченность банковскими организациями на 10 тысяч жителей составила на 1.01.1998 года - 35%. Тогда как по России данная цифра находится на уровне 40%. В 1997 году основная доля собственных кредитных ресурсов коммерческих банков в Омской области была направлена на кредитование предприятий производственной сферы. Анализ кредитного портфеля свидетельствует о том, что коммерческие банки отдают предпочтение быстро окупаемым операциям - удельный вес краткосрочных кредитов составил 88,7%.

Центральный Банк РФ постоянно повышает требования к показателям финансовой устойчивости банковской системы. Прежде всего, это относится к собственным активам кредитной организации в соответствии с международными стандартами. На 1.04.1998 года величина собственных средств (капитал) действующих омских банков составила 459 млн. рублей. Распределение банков по группам, в зависимости от размера собственных средств, выглядит следующим образом:

**1 группа.** С величиной капитала свыше 5 млн. экю на сегодняшний день осуществляют свою деятельность 2 банка. По нормам, установленным Банком России, с 1999 года только эти 2 банка смогут осуществлять весь перечень банковских операций.

**2 группа.** Банки, имеющие от 1 до 5 млн. экю, будут выполнять ограниченный круг банковских операций. В эту группу вошли 5 кредитных организаций.

**3 группа.** В третью группу банков, имеющих размер собственного капитала менее 1 млн. экю, включены 2 банка. Если их руководству не удастся нарастить собственный капитал, то банки ожидают реорганизационные или ликвидационные процедуры.

В соответствии с критериями финансового состояния банков на 1.04.1998 года к категории “проблемных” относилось 2 банка, суммарные показатели которых весьма скромны. На их долю приходится 1,8% от общего объема капитала коммерческих банков и 2,3% суммы баланса. В 1997 году ко всем проблемным банкам применялись принудительные меры в виде ограничений на совершение отдельных банковских операций. Всего из 9 кредитных организаций, у которых были отозваны лицензии, три банка арбитражным судом признаны банкротами. Однако здесь нельзя не учитывать социальные последствия, связанные с банкротством кредитных организаций.

По данным балансов тех банков, у которых отозваны лицензии на проведение банковских операций - сумма остатков вкладов граждан составила в них 21 млн. рублей, что составляет около 1% всех вкладов жителей области. Остатки средств обязательного резервирования банков с отозванными лицензиями составили 5,0 млн. руб., т.е. в сред-

нем удовлетворяется только 24% требований физических лиц. Общая же сумма требований юридических и физических лиц к банкам с отзывными лицензиями составила в 1997 г. более 93 млн. рублей.

Главное управление Центрального банка РФ по Омской области анализирует финансовое состояние структурообразующих предприятий области в рамках проекта “Центр мониторинга предприятий”. Основная цель - ранняя диагностика возможных проблем кредитных организаций региона. Анализ проверок коммерческих банков показывает типичные причины их нестабильности. Значительную часть прибыли банки получают от ссудных операций, поэтому для них важна минимизация именно кредитного риска, т.е. риска неплатежа заемщика по выданной ссуде.

Сокращение реальных процентных ставок в 1997 году явилось фактором снижения доходности основных банковских операций. Прибыль кредитных организаций за этот период составила 95,3 млн. рублей, в т.ч. самостоятельных банков - 42,7 млн. рублей, что в 2,3 раза ниже, чем в 1996 году. Филиалами иногородних банков окончательный финансовый результат сформирован в размере 52,6 млн. рублей, что также меньше показателя 1996 года в 3 раза. Таким образом, всеми банками и филиалами получено прибыли столько, сколько в 1996 году имели одни только самостоятельные банки.

Важнейшим инструментом денежно-кредитной политики служат обязательные резервы кредитных организаций. В течение 1997 года Банк России проводил постепенное выравнивание нормативов обязательных резервов, а в январе 1998 года для них был установлен единый норматив. По данным ежемесячной отчетности к концу января 1998 года сумма сформированных обязательных резервов составила 169 млн. российских рублей и 9 млн. рублей в иностранной валюте.

Обязательные резервы кредитных организаций выполняют две функции. В макроэкономическом плане они ограничивают рост денежной массы, решая задачи обуздания инфляции и стимулирования экономической активности. Кроме того, обязательные резервы выступают в качестве гаранта обязательств банков перед клиентами. Так, в 1997-98 гг. на возмещение ущерба вкладчикам АКБ “Омторбанк” из фонда обязательного резервирования было выплачено 992 тыс. руб. Выплата вкладов производилась в размере 41% признанных требований каждого вкладчика.

Огромное значение для эффективного функционирования экономики региона имеет надежная и бесперебойная система расчетов. В 1997 году Главным управлением внедрена многорейсовая обработка платежных документов. Теперь коммерческие банки области получили возможность проводить расчетные операции 13 раз в день. Это существенно влияет на “расшивку” неплатежей в экономике Омской области.

Большую роль в ускорении денежного оборота играет внедрение безналичных расчетов посредством пластиковых карт. В 1998 г. на территории Омской области развивалось 6 платежных систем. Участниками этих систем стали 11 кредитных организаций, которыми эмитировано 167 тыс. пластиковых карт. Годовой объем платежей через банкоматы приблизился к 230 млн. рублей. Доля безналичных расчетов посредством пластиковых карт в розничном товарообороте выросла за 1997-98 гг. в 10 раз, составив 2,1%. После кризиса августа 1998 года роль пластиковых карт упала до нуля, однако сама инфраструктура сохранила свой потенциал.

Покупка и продажа наличной иностранной валюты населению остается наиболее распространенным видом операций банков, имеющих валютную лицензию. Объем иностранной валюты, проведенной в 1997 году через кассы банков, в сравнении с 1996 годом увеличился в 1,38 раза и составил 1577,7 млн. долларов США. 90% этого объема приходится на омские филиалы московских банков. Через обменные пункты в 1997 году населением области приобретено наличной иностранной валюты на 356,0 млн. дол-

ларов США. Вместе с тем, населением продано через обменные пункты валюты на 101,3 млн. долларов США. Операции с иностранной валютой в Омской области проводят 5 уполномоченных банков и 10 филиалов иногородних банков. В течение 1997 года наблюдалась тенденция роста валютного рынка. Так, валютные активы на 1.01.1998 года увеличились на 12% и составили сумму, эквивалентную 95,5 млн. долларов США.

Отличительной чертой 1997 года стало сокращение удельного веса кредитов в иностранной валюте, а доходность кредитного рынка снизилась в 1997 году по сравнению с 1996 годом более чем в 2 раза. Однако финансовый кризис осени 1998 года способен на длительное подорвать доверие банков к российскому рублю. Причина этой ситуации кроется в том, что на момент кризиса почти 57% вложений омских банков приходилось на ГКО. Резкое падение рубля и отказ государства от погашения обязательств поставил банковскую сферу на грань банкротства.

Вместе с тем нельзя не сказать о той положительной роли, которую играют омские банки в стабилизации региональных бюджетов всех уровней и размещении ценных бумаг регионального значения. В целом, раздел омского финансового рынка на сферы влияния сегодня уже завершен и степень его дифференциации по основным показателям приближается к общероссийскому уровню. Так, банк «СБС-Агро» сосредоточил свои усилия на льготном кредитовании местных сельхозтоваропроизводителей за счет средств федерального бюджета. Несмотря на то, что на этот сегмент фондового рынка (прежде поделенный в РФ с «Альфа-банком») в 1998 году добавилось еще 10 московских банков, в Омской области у «СБС-Агро» конкурентов пока нет.

Западно-Сибирский региональный центр ОАО «АБ «Инкомбанк» реализует на территории области следующие инвестиционные проекты:

- ☞ реконструкция и расширение мощностей пивоваренного производства на ЗАО «Росар» (уже вложено \$10 млн.);
- ☞ создание современной сети сотовой связи на территории г. Омска стандарта GSM-900 (уже вложено \$12,2 млн.);
- ☞ формирование мясного холдинга на базе ОАО «Омский бекон» (банком разрабатывается программа на общую сумму порядка \$20 млн.);
- ☞ строительство установки каталитического риформинга на Омском нефтеперерабатывающем заводе (вложено \$20 млн.), что позволит ОНПЗ производить до 1 млн. тонн неэтилированных бензинов в год;
- ☞ совместные проекты с областной и городской администрациями, например, по приобретению пассажирского транспорта (\$10 млн.).

Омский банк Сбербанка РФ максимальное внимание уделяет капитальному строительству новых офисов. Омская дирекция Мосбизнесбанка специализируется на льготном кредитовании малого и среднего бизнеса по линии Международного Банка Реконструкции и Развития (МБРР). Инвестиционно-торговый банк (ИТ-Банк) занимается обслуживанием городского бюджета г. Омска и торговлей акциями местных предприятий.

## § 5. Финансы предприятий

Финансовое состояние предприятий региона отражает экономическое благополучие, эффективности управления и общую экономическую конъюнктуру в регионе. Чем больше в регионе финансово устойчивых предприятий, тем больше в нем платежеспособных партнеров, заказчиков и потребителей, лучше перспективы экономического роста и благоприятнее инвестиционный климат. Проблема состоит в том, что действующая статистика плохо фиксирует реальное состояние корпоративных финансов

региона, особенно в условиях, когда “уход” от налогов и неплатежи предприятий стали основным способом адаптации к неблагоприятным условиям хозяйствования.

Определенное представление о финансовом состоянии предприятий региона можно получить на основе анализа дебиторской (предприятиям) и кредиторской (предприятий) задолженности, доли просроченной задолженности в общей сумме, соотношения дебиторской и кредиторской задолженностей, объема налоговой недоимки, размера просроченной задолженности по выплате зарплаты, задолженности по погашению банковских кредитов, среднему уровню рентабельности производства и т.д. Большинство этих показателей публикуется в общероссийских и региональных статистических сборниках, сообщениях статистических органов о социально-экономической ситуации в регионах.

Еще более полезным может оказаться отслеживание динамики этих параметров (некоторые из них могут сравниваться в региональном разрезе только во временной ретроспективе, т.к. данные по другим регионам труднодоступны). Например, опережающий рост просроченной кредиторской задолженности может служить признаком обострения кризиса неплатежей.

Ключевая проблема при анализе состояния финансов предприятий региона - извлечение из многочисленных и часто противоречащих показателей качественно определенной оценки:

а) каково состояние корпоративных финансов региона на фоне соседних (сопоставимых по структуре и уровню развития) или всех регионов России;

б) как изменилось состояние корпоративных финансов за последние 3-6-12 месяцев (более короткий или длинный периоды менее информативны).

При ее решении можно попытаться вывести сводный индекс состояния корпоративных финансов региона. Самый простой способ - ранжирование российских регионов по основным показателям с последующим расчетом рейтинга интересующего региона. Распределение регионов по доле убыточных предприятий по итогам 1996 г.

Доля убыточных предприятий	Значение, %	Регионы (в порядке увеличения доли убыточных предприятий)
<b>низкая</b>	менее 35	Москва и Санкт-Петербург. Ярославская, Челябинская, Белгородская, Липецкая, Самарская, Вологодская, Свердловская области. Ставропольский край. Республики Татарстан и Чувашия.
<b>ниже среднего</b>	от 35 до 40	Калужская, Нижегородская, Воронежская, Ростовская, Волгоградская, Саратовская, Новосибирская, Тульская, Тамбовская, Пермская области. Краснодарский край. Республика Башкортостан.
<b>средняя</b>	от 40 до 45	Владимирская, Тверская, Астраханская, Ульяновская, Калининградская, Мурманская, Брянская, Оренбургская, Псковская, Курская, Орловская, Новгородская области. Красноярский и Приморский края. Республика Удмуртия.
<b>выше среднего</b>	от 45 до 50	Кемеровская, Тюменская, Кировская, Томская, Рязанская, Пензенская, Курганская, Костромская, Смоленская области. Республики: Северная Осетия, Мордовия, Кабардино-Балкария, Хакасия. Ханты-Мансийский и Усть-Ордынский Бурятский АО.
<b>высокая</b>	от 50 до 55	Ивановская, Омская, Иркутская, Камчатская, Сахалинская области. Хабаровский край. Ямало-Ненецкий АО. Республики: Марий Эл, Адыгея.
<b>очень высокая</b>	более 55	Архангельская, Амурская, Магаданская, Читинская области. Еврейская АО. Республики: Дагестан, Карачаево-Черкессия, Коми, Карелия, Алтай, Якутия, Бурятия, Тува, Калмыкия. Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Чукотский, Агинский Бурятский, Таймырский и Эвенкийский автономные округа.

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

Подчиненность системы бухгалтерского учета целям налогообложения искажает реальную картину финансово-экономического состояния предприятия. С одной стороны, действующая система бухгалтерского учета приводит к искажению соотношения доходов и расходов предприятий, обложению налогами фиктивной прибыли, возникающей при продаже продукции по цене ниже себестоимости, лишает предприятия права самостоятельной квалификации расходов на капитальные и текущие затраты, на текущие затраты и расходы будущих периодов. С другой стороны любое предприятие объективно стремится минимизировать отчетные показатели полученной прибыли.

Существующая государственная статистика направлена на обеспечение органов государственной власти необходимой информацией и позволяет лишь частично удовлетворить спрос предприятий на маркетинговую информацию. Недостаточный объем достоверной экономической информации наряду с неразвитостью информационной инфраструктуры российской экономики затрудняет принятие управленческих решений на уровне предприятий и определение степени инвестиционного риска при заключении договоров.

**Платежеспособность предприятий.** На фоне длительного промышленного спада в России снижается платежеспособность предприятий: к началу 1997 г. количество убыточных предприятий в промышленности перевалило за 42%. В 1996 г. задолженность российских предприятий составила около 530,8 трлн. руб.<sup>22</sup> Падение объемов производства и платежеспособности приводит к сокращению инвестиций. В 1996 г. объем инвестиций в основной капитал сократился до 26,7% к уровню 1989 г.<sup>23</sup>, а в I полугодии 1997 г. упал по официальным данным Госкомстата еще на 9%<sup>24</sup>.

Основная часть предприятий предпочитает инвестиции из собственных средств, не связывая себя обязательствами перед рынком<sup>25</sup>. При этом большая часть промышленных предприятий находится в частной и смешанной (частно-государственной) собственности, доля акционерных обществ, полностью реализовавших свои акции, не превышает 40%, а 20% эмитированных акций - остаются у эмитента.

На современном этапе сложились предпосылки для прямого выхода предприятий на рынок капиталов через выпуск ценных бумаг: существует огромный спрос на капитал со стороны предприятий и на корпоративные бумаги со стороны рынка. Внешние инвесторы уже отработали схемы вложения капитала в акции российских предприятий, а для мобилизации внутренних сбережений определены принципы формирования коллективных инвестиций.

Ситуация такова, что снижение инфляции и процентных ставок по кредитам в 1995-97 гг. не привело к росту инвестиций в промышленное производство. Недостаточный уровень инвестиций обуславливается неготовностью предприятий к эффективному освоению средств из-за низкого качества управления. И, с другой стороны – с рискованностью инвестирования в российские предприятия (незащищенность прав собственности, риск потери средств из-за плохого управления, непрозрачность финансового состояния предприятия и др.). Можно выделить целый ряд основных препятствий на пути к рентабельному функционированию российских предприятий:

#### 1. Неэффективность системы управления

- ☞ отсутствие стратегии в деятельности предприятия и ориентация на сиюминутные результаты;
- ☞ недостаточное знание конъюнктуры рынка;

<sup>22</sup> Россия: мониторинг, анализ, прогноз. 1997, № 6, с. 32.

<sup>23</sup> Рынок ценных бумаг. 1997, № 3, с. 3.

<sup>24</sup> Известия. 1997, 17 июля.

<sup>25</sup> Экспертный институт. ТПП. Конкурентоспособность российских предприятий. – М.: 1996. с. 84-88.

- ☞ низкий уровень квалификации менеджеров и персонала, отсутствие трудовой мотивации работников;
- ☞ неэффективность финансового менеджмента и управления издержками производства.

2. Низкий уровень ответственности руководителей предприятий перед участниками (учредителями) за сохранность и использование имущества, а также финансово-хозяйственные результаты деятельности. Несмотря на законодательное закрепление возможности контроля акционеров (участников) за деятельностью исполнительных органов предприятия, действенный механизм разграничения полномочий пока не сформировался.

3. Низкие размеры уставного капитала акционерных обществ. В современных условиях уставный капитал акционерных обществ, как показатель масштаба деятельности предприятия не выполняет главной функции - обеспечения минимальных гарантий возможных требований кредиторов. Так, на начало 1996 года более 85% акционерных обществ имели уставный капитал менее 100 млн. руб. и только у 3% обществ уставный капитал превосходил 1 млрд. рублей.

4. Отсутствие эффективного механизма исполнения решений судов, особенно в части обращения взыскания на имущество должника.

5. Необеспеченность единства предприятия как имущественного комплекса. Трудно говорить о долгосрочных инвестициях, пока реально не обеспечено право собственности на землю. Вопросы продажи земельных участков, расположенных под объектами недвижимости предприятий, решаются крайне медленно.

6. Высокие расходы на содержание объектов социально-культурного назначения и жилищно-коммунального хозяйства.

7. Перекрестное субсидирование и деформированная структура издержек производства вследствие дифференциации (по потребителям) цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий, оказывающих существенное влияние на конкурентоспособность продукции российских предприятий.

8. Отсутствие достоверной информации о финансово-экономическом состоянии предприятия у акционеров (участников), руководителей предприятия, потенциальных инвесторов и кредиторов, а также у органов исполнительной власти.

**Финансы омских предприятий.** Одним из основных источников формирования валютных ресурсов на внутреннем рынке региона является внешнеэкономическая деятельность предприятий. В 1997 году по Омской области удельный вес недопоступления импортных товаров составил 6% объема импорта, а экспортной выручки – 3% контролируемого экспорта, что гораздо ниже среднероссийских показателей. Одновременно в 1997 году резко снизился объем экспорта, контролируемого уполномоченными банками (филиалами) Омской области. На сегодняшний день остаются неохваченными таможенно-банковским контролем 40% внешнеторгового оборота области. Такое положение дел сохраняет определенные каналы “утечки” средств за рубеж, а, следовательно, оттока определенной части финансовых ресурсов из экономики области.

Продолжает оставаться положительным сальдо внешнеторгового баланса (превышение экспорта над импортом), которое в 1997 году сложилось в размере 420 млн. долл. США. Предприятиями региона активно привлекаются кредиты Международного банка реконструкции и развития и Европейского банка реконструкции и развития через 5 уполномоченных банков. Кроме того, за 1997 год на основании разрешений Центрального Банка России в область привлечено средств от юридических лиц-нерезидентов на сумму 22,1 млн. долларов США.

В целом по области увеличение объемов кредитования в апреле 1998 года было сформировано ростом долгосрочных кредитных вложений (на 9,5 млн. руб.), краткосрочных кредитных вложений (на 115,9 млн. руб.) и просроченной задолженности по предоставленным кредитам (на 33,1 млн. руб.). Также в 1998 г. наблюдался рост кредитных вложений коммерческих банков в экономику области (до 1969,6 млн. руб. на 1.05.98 г.).

Экономический потенциал и финансы предприятий во много определяются состоянием основных производственных фондов. Основные фонды омских предприятий на конец 1996 года составляли 59,3 трлн. руб. Динамика изменений в отраслевой структуре стоимости фондов, с учетом бурного периода экономических реформ, выглядела следующим образом:

**Изменение структуры основных фондов по основным отраслям экономики (числ. - млрд. руб., знам. - %)**

	1992	1993	1994	1995	1996
Все отрасли	155,8 100,0	4305,6 100,0	22998,0 100,0	64166,0 100,0	59311,0 100,0
Промышленность	88,7 56,9	2307,4 53,6	10298 44,8	27333 44,8	23058 38,9
Строительство	12,4 8,0	325,3 7,6	1240,7 8,0	3156,2 4,9	1835,4 3,1
Транспорт и связь	23,7 15,2	656,0 15,2	5064,9 22,0	12441,1 19,4	14328 24,2
Торговля, общепит, МТС и сбыт	4,5 2,8	182,1 4,2	615,0 2,6	1614,5 2,6	1462,7 2,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	9,2 5,9	213,3 5,0	3428,9 14,9	12197,8 19,0	16952 28,6
<b>Всего учитываемые отрасли, %</b>	<b>88,4</b>	<b>85,4</b>	<b>89,1</b>	<b>88,1</b>	<b>97,9</b>

Как видно из таблицы, отраслевая структура основных фондов существенно изменилась. Эти перемены являются результатом действия целого ряда факторов:

- ☞ в результате передачи ведомственного жилья, предприятий энергетики и инженерных коммуникаций городскому самоуправлению резко увеличились фонды жилищно-коммунального хозяйства (кроме котельных, жилые здания не входили в состав основных производственных фондов);
- ☞ в 1996 году в ряде отраслей произвели пересмотр индексной переоценки фондов, что вызвало снижение стоимости основных средств;
- ☞ в отрасли “Транспорт и связь” действительно шли инвестиционные процессы и вводились новые мощности;
- ☞ удорожание основных средств происходило неравномерно и это тоже оказало влияние на изменение отраслевой структуры экономики.

Кроме того, прирост оплаты труда в целом по предприятиям Омска опережал прирост продукции, хотя динамика этих показателей по отраслям была разной. Нельзя не отметить особенности 1995 года - исключения в ряду лет, характеризующих спад в работе омских предприятий и организаций. Однако наметившийся перелом к лучшему закончился уже в 1996 году. Такая динамика производства продукции вызвала негативные изменения и в показателях производительности труда.

**Производительность труда в отраслях экономики**

Отрасль	Производительность труда (в текущих ценах, руб. реализованной продукции на 1 руб. ФОТ)				
	1992	1993	1994	1995	1996
Все отрасли	8,0	7,4	5,8	9,9	6,6
Промышленность	10,2	11,6	11,3	19,1	13,5
Строительство	4,3	5,1	5,1	10,4	4,5

Транспорт и связь	3,9	4,5	5,5	7,7	6,6
Торговля, общепит, заготовки, МТС и сбыт	28,6	16,9	5,2	7,5	2,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	4,1	3,7	3,5	6,0	6,0

Производительность труда существенно снизилась, что в условиях сокращения объемов производства товаров и услуг приводит к двум ключевым последствиям:

- ☞ низкие реальные доходы обусловлены низким уровнем производительности труда. Поэтому экономическое оздоровление предприятий неизбежно ведут к резкому росту безработицы. Затягивание структурной перестройки ухудшает финансовую ситуацию.
- ☞ сокращение объемов производства приводит к уменьшению прибыли. Снижение рентабельности омских предприятий в 1996–97 гг. было вызвано не столько сокращением темпов инфляции, сколько опережающим ростом оплаты труда по сравнению с ростом прибыли.

Снижение эффективности использования труда в отраслях экономики г. Омска сопровождалось ухудшением использования основных фондов:

**Фондоотдача по отраслям экономики в 1992-1996 гг.**

Отрасль	Фондоотдача, руб. реализованной продукции на 1 руб. основных фондов				
	1992	1993	1994	1995	1996
Все отрасли	2,04	0,66	0,34	0,42	0,56
Промышленность	1,93	0,70	0,47	0,63	0,97
Транспорт и связь	0,89	0,38	0,21	0,25	0,29
Строительство	1,98	0,78	0,74	1,06	1,50
Торговля, общепит, заготовки, МТС и сбыт	17,02	2,93	1,02	1,15	1,03
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,63	0,28	0,07	0,06	0,08

Однако этот процесс объясняется не только экономическим спадом, затронувшим все отрасли хозяйства. Падение фондоотдачи обусловлено еще и удорожанием основных средств в результате проводимых переоценок. Финансово-экономическое положение предприятий обуславливается эффективностью работы. Кредиторская задолженность омских предприятий существенно превышает дебиторскую. При этом предприятия некоторых отраслей промышленности фактически являются банкротами.

**Дебиторская и кредиторская задолженность по крупным и средним предприятиям г. Омска за 9 месяцев 1997 года**

	Дебиторская задолженность (ДЗ)		Кредиторская задолженность (КЗ)		Превышение КЗ над ДЗ, млрд. руб.		Превышение КЗ над ДЗ, % к ДЗ	
	1.01.97	1.10.97	1.01.97	1.10.97	1.01.97	1.10.97	1.01.97	1.10.97
Все отрасли	8052,6	12521,8	13490,7	18468,7	5438,0	5946,9	67,5	47,5
Промышленность, в том числе:	4915,2	7913,5	8057,5	11361,1	3142,3	3447,6	63,9	43,6
электроэнергетика	1480,3	1782,3	2126,1	2564,1	645,8	781,8	43,6	43,9
топливная	2113,5	4438,3	2165,9	3900,7	52,4	-537,6	2,5	-12,1
химическая и нефтехимическая	461,6	554,4	915,7	1238,9	454,1	684,5	98,4	123,5
машиностроение и металлообработка	544,0	692,5	1946,4	2499,2	1402,4	1806,7	257,8	260,9
легкая	37,6	59,7	145,9	182,7	108,3	123	288,2	206,0
пищевая	130,9	149,7	178,9	193,9	48,0	44,2	36,7	29,5
Транспорт	584,6	783,3	726,2	842,4	141,7	59,1	24,2	7,5
Связь	68,5	103,3	94,5	115,1	26,0	11,8	38,0	11,4
Строительство	966,6	1444,2	1497,3	2193,6	530,7	751,4	54,9	52,1



Торговля и общественное питание	456,4	438,1	709,5	782,6	253,2	344,5	55,5	78,6
Снабжение и сбыт	330,2	660,4	482,0	857,4	151,8	197	46,0	29,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	517,5	861,6	1493,8	1731,3	976,3	869,7	188,7	100,9

Впереди идет высокая кредиторская задолженность двух отраслей — машиностроения и легкой промышленности. В первом случае объем превышения кредиторской задолженности над дебиторской приближается к объему реализации продукции всеми предприятиями отрасли. Это фактически означает ситуацию банкротства и остановки производства — если вся выручка от продажи продукции должна уйти на погашение долгов кредиторам, то для выплаты зарплаты и приобретения сырья необходимо брать новые кредиты.

Легкая промышленность находится в несколько лучшем положении — превышение кредиторской задолженности над дебиторской приближается лишь к половине стоимости реализации продукции. Очень высока кредиторская задолженность в строительстве — ситуация близка к положению в машиностроении. При этом следует отметить, что превышение кредиторской задолженности над дебиторской также приближается стоимости годового объема продукции (работ) омских строителей.

Вообще превышение кредиторской задолженности над дебиторской означает, что предприятие превращается в чистого должника. Резкое падение курса рубля в некоторой мере исправило положение. Положение несколько усугубляется тем обстоятельством, что большинство финансово-кредитных учреждений, обслуживающих деятельность реального сектора экономики Омска, являются филиалами иногородних банков. Поэтому обращение кредиторской задолженности на имущество предприятия-должника с последующим переводом капитала из Омска (особенно в случае осложнений финансовой ситуации в Москве) представляется вполне вероятным. Наиболее распространенным способом является скупка долгов с последующим изъятием наиболее ликвидной части оборотных активов, что влечет за собой массовые увольнения работников и обострение социальных проблем региона. Капитал может быть переведен за рубеж или растрочен на месте.

В то же время топливная и пищевая отрасли Омской области отличаются высокой оборачиваемостью финансовых средств. Высокие показатели оборачиваемости наблюдаются также у предприятий транспорта и связи. Во всех этих отраслях превышение кредиторской задолженности над дебиторской является минимальным (в торговле и общественном питании превышение кредиторской задолженности над дебиторской составляет 78,6%, в то время как в пищевой промышленности — 29,5%).

**Оборачиваемость оборотных средств (по крупным и средним предприятиям)**

	Выручка от реализации продукции (млрд. руб.) на 01.10.97.	Оборотные активы (млрд. руб.)		Средний остаток оборотных средств (млрд. руб.)	Оборачиваемость оборотных средств (дней)	Коэффициент оборачиваемости (число оборотов)
		на 1.01.97	на 1.10.97			
Все отрасли	28059,3	16046,7	22256,8	19151,8	184,3	1,5
Промышленность, в том числе:	17759,5	9378,5	13458,1	11418,3	173,6	1,6
электроэнергетика	2332,2	1892,5	2418,6	2155,5	249,5	1,1
топливная	11057,3	3418,1	6190,2	4804,2	117,3	2,3
химическая и нефтехимическая	1243,5	911,8	1000,3	957,4	207,9	1,3
машиностроение и металлообработка	1183,9	2104,1	2552,3	2328,2	531,0	0,5

легкая	205,4	151,0	199,9	175,4	230,6	1,2
пищевая	912,8	301,5	335,3	318,4	94,2	2,9
Транспорт	2733,7	1110,1	1318,8	1214,5	119,9	2,3
Связь	436,3	110,5	153,9	132,2	81,8	3,3
Строительство	1832,1	1908,4	2803,4	2355,9	347,2	0,8
Торговля и общепит	1899,1	794,9	824,3	809,6	115,1	2,3
Снабжение и сбыт	1369,7	601,8	944,2	773,0	152,4	1,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	1442,9	1541,0	1872,3	1706,6	319,4	0,8

Следует отметить значительное увеличение темпов роста балансовой прибыли к соответствующему периоду 1997 года на предприятиях железнодорожного транспорта. Доля рентабельно работающих предприятий в общем числе обследованных Облкомстатом субъектов составила 40,3%. Следует отметить предприятия, которые постоянно обеспечивают рост прибыли в отрасли по сравнению с 1997 г.: в мясной промышленности - ОАО "ОМД Завод колбасных изделий", ОАО Мясокомбинат "Омский"; в швейной - ЗАО "Большевичка". Хорошо обозначился рост прибыли в строительстве за счет СМУ ОНПС-4, СМУ ОНПС-5, СМУ ОНПС-6, в торговле и общественном питании - ООО "Манрос", ОАО "Омский хладокомбинат".

Круг обследуемых органами государственной статистики хозяйствующих субъектов определен Постановлением Госкомстата РФ № 37 от 01.04.98 года "Об унифицированных формах федерального государственного статистического наблюдения". Он включает в себя только предприятия и организации с численностью более 15 человек. Предприятия и организации с численностью менее 15 человек составляют около 14,6% от общего количества предприятий области, но доля их кредиторской задолженности в общем объеме кредиторских долгов в Омской области незначительна.

Почти две трети омских предприятий убыточны. Наиболее высокую долю в убытках занимают предприятия топливно-энергетического комплекса (29,3%), при этом они же сохраняют и высокий удельный вес в общем объеме полученной прибыли (33,0%). Сильно возросли в последние годы убытки на предприятиях внутреннего водного транспорта. Данная ситуация обусловлена неплатежами на ОАО "Иртышское пароходство", его убытки увеличились по сравнению с соответствующим периодом 1997 года в 2,3 раза. Неблагоприятное положение сложилось и на предприятиях оптовой торговли (рост убытков на ОАО ВК "Омтор", ОАО "Плодоовощная база "Амурская").

Основная доля просроченной кредиторской задолженности (98,6% от суммы кредиторских долгов) приходится на задолженность во внебюджетные фонды, поставщикам и заказчикам за поставленные товары, выполненные работы и услуги, в бюджет всех уровней. При росте общей кредиторской задолженности, просроченные кредиторские долги растут примерно в той же пропорции. Почти 51% общей кредиторской задолженности крупных и средних предприятий сосредоточено в таких отраслях, как сельское хозяйство, строительство, электроэнергетика, топливная, химическая и нефтехимическая промышленность и машиностроение. Лидирующее место в структуре кредиторских долгов продолжают занимать долги перед поставщиками (почти 50%), государственными внебюджетными фондами (около 20%) и госбюджетом (~15%). Наибольшая сумма просроченных долгов сложилась перед поставщиками (около 35% общей задолженности).

Из общей дебиторской задолженности 75% приходится на задолженность покупателей, а доля задолженности государственных заказчиков за поставленные товары, работы и услуги для государственных нужд и по федеральным программам составила 3,7%. 36% этих долгов сосредоточено на предприятиях военно-промышленного комплекса, 23% – на предприятиях электроэнергетики и около 32% - в строительных организациях

и на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства. Дебиторские долги предприятий и организаций с численностью менее 15 человек в апреле 1998 года составляли лишь 1,8% от общей дебиторской задолженности области. Основная доля задолженности (53%) сосредоточена на предприятиях топливно-энергетического комплекса, машиностроения и нефтехимической промышленности.

**Развитие финансов омских предприятий.** В настоящее время имеет смысл говорить лишь о финансах платежеспособных предприятий в Омской области (в противном случае придется вести речь об их отсутствии). Небольшое число омских предприятий сумело удержаться на плаву в результате приватизации и рыночных преобразований в регионе. Еще меньшее число предприятий в таких условиях нарастили производство и работают рентабельно. Здесь, прежде всего, следует упомянуть основного донора областного бюджета – Омский нефтеперерабатывающий завод. Кроме того, весьма неплохие показатели у предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности – АО “Росар”, ОАО “Мясоперерабатывающий завод “Омский”, ОАО “Омский бекон”, ЗАО “ОША”, Любинского молочно-консервного завода, АООТ “Форнакс”, ПТФ “Омсквинпром” и ряде других.

Все эти предприятия успешно провели перевооружение производства, активно используют финансовые механизмы привлечения инвестиций, проводят рекламные кампании, участвуют в международных выставках, развивают розничные торговые сети. Вообще, среди платежеспособных предприятий и организаций на омском рынке стоит выделить следующие перспективные группы:

- ☞ нефтепереработка и торговля нефтепродуктами;
- ☞ пищевая и перерабатывающая промышленность;
- ☞ оптово-розничные представительства иногородних и зарубежных производителей (в том числе на основе франчайзинга);
- ☞ банковские и околобанковские структуры;
- ☞ туристические фирмы (после кризиса осени 1998 г. их значение заметно снизилось);
- ☞ строительные организации и ряд других.

В эти структуры привлекаются основные финансовые вложения как российских, так и иностранных инвесторов. Например, внешние инвестиции пришли на АО “Росар” (Бельгия), АО “Омский хладокомбинат” (Новосибирск), АО “Омский бекон” (Москва) и ряд других. После приватизации часть предприятий перешла в собственность финансово-банковских структур, некоторые из которых активно участвуют в повышении платежеспособности предприятий (Инкомбанк). В то же время другие (ИТ-Банк) ограничили установлением контроля над перспективными акционерными обществами и выжидают удобного момента для проведения спекулятивных операций: завод техуглерода, винзавод “Омский”.

Из негативных тенденций следует отметить тенденцию постепенного ухода омских предприятий из-под городского налогообложения и перерегистрацию либо в сельских районах области, либо вообще за ее пределами. Например, ушли из Омска ЗАО “ОША”, АО “Сибнефть” и ряд других. Другая уловка, применяемая с целью сокращения налогового бремени за счет местных налогов – “дробление” предприятий и (ПО “Полет”, хлебозавод № 2 и др.). Выход из ситуации подсказывает сама практика хозяйственной жизни города – исправно платят налоги те предприятия, которые имеют торговые сети на территории областного центра и зависят от органов городского самоуправления.

## § 6. Финансы населения

**Состояние финансов населения** определяется уровнем и структурой доходов и расходов. Это один из аспектов уровня жизни населения, взятый скорее в “денежном”, чем “социальном” измерении. В настоящее время территориальные различия в денежных доходах населения достаточно велики. Наиболее высокий уровень доходов - в Москве и Санкт-Петербурге, северных и восточных регионах с ориентированной на экспорт экономикой (Тюменская область, Красноярский край). Низкодоходными регионами являются республики с высокой демографической нагрузкой на 1 занятого, многие регионы европейского Центра и Поволжья. Это вовсе не обязательно свидетельствует о различиях в уровне жизни, поскольку в высокодоходных регионах потребительские цены на товары и услуги выше, а в низкодоходных - ниже среднероссийского уровня.

С точки зрения предпринимательского климата все регионы имеют свои преимущества и недостатки. Например, если говорить о бизнесе, связанном с производством и реализацией транспортабельных потребительских товаров, то в высокодоходные регионы выгоднее их завозить, так как здесь шире возможности для ценового маневра (если только они не ограничены повышенными транспортными и иными издержками), в низкодоходных - производить (здесь меньше расходы на зарплату и связанные с ней выплаты) и затем вывозить в близлежащие высокодоходные регионы.

В составе денежных доходов выделяются:

- ☞ заработная плата;
- ☞ пенсии;
- ☞ стипендии;
- ☞ социальные пособия (в том числе пособия по безработице);
- ☞ дивиденды, проценты по вкладам, доходы от собственности;
- ☞ доходы от предпринимательской деятельности;
- ☞ доходы от личного подсобного хозяйства.

Соотношения между числом лиц, получающих те или иные виды доходов, отражает социально-демографическую структуру населения и особенности экономики региона, которые необходимо учитывать при проведении разного рода маркетинговых исследований. Особое внимание следует обратить на долю заработной платы в денежных доходах населения. За последние годы ее доля значительно уменьшилась и составляет теперь около 40% от общей суммы “фиксируемых” доходов.

Наибольшие различия между доходами и заработной платой характерны для аграрных регионов юга России, население которых имеет личное подсобное хозяйство, а также для крупных городов, где велики возможности альтернативной занятости, выше доходы от собственности и предпринимательской деятельности. И, наоборот, в районах Крайнего Севера и прилегающих регионах Сибири и Дальнего Востока заработная плата остается для большинства жителей основным источником денежных доходов.

В составе денежных расходов населения выделяют расходы на приобретение продовольственных и непродовольственных товаров, оплату услуг, обязательные платежи, прирост сбережений во вкладах (включая покупку валюты). Региональные особенности структуры расходов могут дать общее представление о потребительском поведении населения. Существует прямая зависимость между долей услуг в структуре потребления и уровнем жизни, и обратная зависимость между долей расходов на питание и уровнем жизни. Например, малоимущие слои населения тратят на питание гораздо большую часть своих доходов (до 60-70%), стремясь добиться максимальной экономии.

**Сводный индекс потребительских цен на все товары и платные услуги в Западной Сибири (стоимость жизни)**

Регион	1 полугод. 1998 г. к 1 полугод. 1997 г., %	Рейтинг*
Алтайский край	...	...
Кемеровская область	104,0	1
Новосибирская область	108,5	4
<b>Омская область</b>	<b>107,5</b>	<b>3</b>
Томская область	106,4	2
Тюменская область	109,5	5
Республика Алтай	110,4	6

\* первое место у наименьшего показателя

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. Омск., Облкомстат, 1998. С. 13.

Для оценки перспектив развития региона, условий предпринимательства в финансовой сфере стоит обратить внимание на склонность населения к сбережениям, которая, как следует даже из далеких от совершенства статистических данных, значительно различается в различных регионах. Еще более ценными могут оказаться данные о соотношении между доходами и расходами населения. Они, во-первых, показывают меру сращения доходов текущим потреблением, во-вторых - в каких регионах “зарабатываются” доходы, в каких они расходуются.

В столичных регионах (Москва и область, Санкт-Петербург, Новосибирская область), привлекающих большое число приезжих, фиксируемые расходы превышают доходы местного населения. Значительное превышение доходов над расходами имеет место в высокодоходных северных и восточных регионах и в считающихся наиболее бедными республиках Северного Кавказа и Южной Сибири, где высока доля “натурального” потребления.

Обобщенное представление о финансовой ситуации в регионе можно получить с помощью показателей, характеризующих уровень и структуру задолженности по выплате заработной платы. Чем выше уровень задолженности по зарплате, тем хуже состояние корпоративных финансов региона и сложнее финансовое положение населения. Чем выше в структуре задолженности доля бюджетного финансирования (точнее, его отсутствия), тем хуже состояние государственных финансов.

Высокий уровень инфляции в первые годы реформ предопределил не только монопольные позиции банков в финансовом секторе экономики, но и сделал эти финансовые институты основными субъектами хозяйственной и политической деятельности, что не характерно для мировой практики. Основной причиной этого положения стал избранный вариант программы акционирования и приватизации государственной собственности, создавший слой новых собственников - владельцев крупных пакетов акций. Ими и стали главным образом банковские структуры.

Будучи динамично растущими субъектами экономики, они оказались держателями основной массы ценных бумаг, владельцами несвойственных кредитно-финансовым учреждениям объектов и структур. При этом оперативное руководство предприятием либо оставалось в руках прежних руководителей, либо минимизировалось, что вело к деградации производственного сектора, неуправляемости, в том числе финансовой, большинства объектов собственности. Одна из причин этого - отсутствие квалифицированных финансовых менеджеров, неумение эффективно управлять оборотными средствами.

Попытка исправить положение путем создания финансово-промышленных групп (ФПГ) особого успеха не имела, по крайней мере, на территории Омской области. Какие-то предприятия, купленные ФПГ, получили небольшие инвестиционные вливания, но в целом стратегия финансово-промышленных групп свелась к покупке экономиче-

ски устойчивых предприятий с целью получения прибыли, либо полубанкротов с целью перепродажи. Органично соединить интересы капитала и производства, то есть организовать эффективный инвестиционный процесс, до конца так и не удалось.

**Динамика финансов населения.** При расчете показателей динамики финансов населения используются показатели темпов изменения: объема доходов населения, объема расходов, условно свободных средств, средней заработной платы и задолженности по заработной плате (обратная шкала). Сразу следует отметить, что показатели динамики не отражают количественные характеристики. Скорее это выражение качественного роста в сравнении с предыдущим периодом.

**Двадцать наиболее динамичных регионов по финансам населения**

Регион	Рейтинг	Население на 1.01.97 г. (тыс. чел.)	Годовой доход (млн. руб.)
Липецкая область	1	1247,7	7,25
Тюменская область	2	3177,1	20,97
Северная Осетия	3	664,2	5,37
Ставропольский край	4	2671,8	5,52
<b>Омская область</b>	<b>5</b>	<b>2174,2</b>	<b>7,33</b>
Кабардино-Балкария	6	789,5	4,73
Воронежская область	7	2495,4	6,04
Новгородская область	8	738,5	8,15
Санкт-Петербург	9	4774,2	11,18
Ульяновская область	10	1490,0	5,77
Самарская область	11	3308,5	8,28
Орловская область	12	910,3	6,95
Краснодарский край	13	5066,0	6,40
Саха (Якутия)	14	1015,6	18,06
Ростовская область	15	4414,7	6,03
Белгородская область	16	1477,5	6,91
Новосибирская область	17	2744,6	6,26
Курганская область	18	1104,7	4,69
Татарстан	19	3763,2	6,65
Волгоградская область	20	2701,6	5,71

Источник: CD-ROM "Регионы России".

В двадцатку наиболее динамичных регионов по показателям, характеризующим уровень жизни населения, вошли традиционно идущие впереди по уровню доходов Тюменская область и республика Саха. Но большую часть списка составили регионы с довольно низкими доходами, которые смогли в сложных условиях обеспечить их рост: Курганская (депрессивный регион), Волгоградская, Ростовская и Белгородская области, Краснодарский и Ставропольский края, республики Кабардино-Балкария и Северная Осетия. Из крупных промышленных регионов можно отметить в этом списке такие регионы, как Липецкая, Тюменская, Ростовская и Волгоградская области, Санкт-Петербург, республика Татарстан. Во всех регионах в этом списке в 1996 г. имели высокие значения темпы роста:

- ☞ доходов населения;
- ☞ расходов (за исключением Курганской и Волгоградской областей);
- ☞ условно свободных средств (причем один из наиболее высоких - в депрессивной Курганской области, что означает рост доходов при отставании роста цен на местном рынке);
- ☞ заработной платы (за исключением Ульяновской области, где рост доходов был обеспечен за счет трансфертов, Ростовской и Белгородской областях).

По показателю роста задолженности по заработной плате из данного списка плохие показатели отмечены в следующих регионах: Белгородской области, Санкт-Петербурге, республике Саха и Татарстане, Новосибирской области.

**Уровень заработной платы в регионе** - одна из ключевых характеристик рынка рабочей силы. Она зависит от уровня развития и отраслевой структуры хозяйства, разного рода районных коэффициентов и надбавок (в основном в северных и восточных районах), а также от проводимой местными властями экономической политики.

К районам с наиболее высокой средней заработной платой относятся нефтегазодобывающие округа Западной Сибири, Якутия и другие регионы севера, шахтерские регионы, а также Москва, где концентрируется банковский бизнес и высокооплачиваемые служащие государственных органов управления. Минимальна заработная плата в Центрально-Черноземном районе, на Северном Кавказе и на юге Западной Сибири, где значительная часть населения занята в сельском хозяйстве, пищевой промышленности и машиностроении. Особенно низок уровень заработной платы в республиках Северного Кавказа, а также в Калмыкии и Туве, имеющих слаборазвитую экономику. Особняком стоит Ульяновская область, где до недавнего времени сохранялась распределительная система социалистического типа, искусственно понижающая уровень цен и заработной платы.

Необходимо иметь в виду, что значительная часть россиян формирует свои доходы за счет вторичной занятости - серый рынок услуг, личное подсобное хозяйство, мелкая торговля, челночный бизнес и т.д. Поэтому при оценке ситуации рекомендуется не ориентироваться только на существующий уровень заработной платы в регионе, т.к. показатели значительного сектора российской экономики остаются за рамками официальной статистики. С этой точки зрения важным индикатором региональных различий в стоимости рабочей силы (и показателем деловой активности) служит уровень заработной платы наиболее престижных и массовых специальностей рыночной экономики в ее нынешнем российском варианте.

**Заработная плата наиболее высокооплачиваемых специалистов в городах России в 1997-98 гг., US\$/мес.**

Город	Начальник финансово-экономического отдела	Менеджер по закупке и продаже	Аудитор	Главный бухгалтер	Секретарь
Москва	800-1300	700-1000	1000-1500	700-1200	200-400
Санкт-Петербург	400-700	300-700	500-800	400-700	150-300
Ижевск	300-450	300-400	200-300	200-400	70-150
Самара	300-700	200-300	300-600	300-600	150-300
Тольятти	300-500	350-700	350-550	400-600	150-300
Нижний Новгород	400-700	200-400	300-500	400-600	100-300
Екатеринбург	400-600	350-400	200-300	300-500	100-200
Ростов-на-Дону	500-700	250-300	300-400	300-600	100-250
Пермь	400-600	200-300	200-400	250-500	100-150
Новосибирск	300-600	300-400	400-500	300-400	100-200
Владивосток	400-700	200-400	500-800	400-700	150-300
Калининград	400-700	300-700	300-500	400-700	100-300

Источник: CD-ROM "Регионы России".

**Вклады населения.** На сегодняшний день основным монополистом на рынке вкладов населения является Сбербанк РФ. Его доля составляет более 75% от всех вкладов населения. На протяжении последних лет эта тенденция носит постоянный повышающий характер. Величина остатков на счетах граждан в прочих коммерческих банках растет незначительными темпами, и на 1.01.97 г. составила 33 трлн. рублей.

Основную долю привлеченных средств составляли вклады, привлеченные на срок до 30 дней (94 трлн. рублей), затем идут средства на срок свыше 90 дней (20 трлн. рублей) и меньше всего вкладов на срок от 31 до 90 дней (4 трлн. руб.). Однако на счетах Сбербанка РФ фактически отсутствуют вклады сроком свыше 30 дней. И, если исключить из рассмотрения Сбербанк РФ, картина по региональным банкам изменится: вклады сроком до 30 дней (8 трлн. руб.), на срок от 31 до 90 дней (4 трлн. руб.) и на срок свыше 91 дня (20 трлн. руб.).

Такая структура вкладов характерна для большинства региональных банков. Исключения составляют Северный район (с увеличением срока размер вкладов растет) и Центрально-Черноземный район (на срок до 30 дней - 62 млрд. руб., на срок с 31 до 90 дней - 281 млрд. руб., на срок свыше 91 дня - 244 млрд. руб.). Концентрация краткосрочных вкладов в Сбербанке РФ связана со спецификой условий договора, заключаемого с клиентом. Фактически основная доля средств, размещенных в Сбербанке РФ, носит более долгосрочный характер. Таким образом, существующая отчетность искажает реальную картину.

**Рост вкладов населения в некоторых регионах РФ (млн. руб.)**

Регионы	Всего вкладов	В том числе:			Рост вкладов, %
		До востребования и сроком до 30 дней	Сроком от 31 до 90 дней	Сроком свыше 90 дней	
Всего по России	119292893	94346434	4154114	20767035	68
Внешэкономбанк	897669	897669	-	-	210
Дагестан	66153	9995	7307	48850	105
Сбербанк России	86812776	86685643	5364	121769	88
Москва	10717079	1701881	921057	8074332	86
Санкт-Петербург	1152298	441022	14998	696200	66
Омская область	269377	56601	63092	149684	64
Свердловская область	1108835	196465	73379	838914	63
Башкортостан	455739	330128	7297	117861	58
Читинская область	111218	33141	19997	58056	50
Удмуртия	183227	39819	21572	121809	48
Тюменская область	1224999	401162	100945	721868	46
Ростовская область	572746	89721	121019	361817	44

Источник: CD-ROM "Регионы России".

На протяжении 1996 г. наблюдался быстрый рост (на 177%) вкладов физических лиц-нерезидентов (25 млрд. руб. на 01.01.97 г.). Наибольшая величина таких вкладов была сосредоточена в Москве (19,8 млрд. руб.), Тюменской области (1 млрд. руб.) и республике Башкортостан (453 млн. руб.). Однако в общей сумме вкладов этот показатель остается весьма незначительным (менее 0,1%).

В Омской области в сравнении с 1 полугодием 1997 года сумма вклада на душу населения выросла на 18,7% и составила на 1.05.98 г. 873,9 руб. Общая сумма вкладов населения в омские банки и филиалы иногородних банков, зарегистрированных в Омской области по состоянию на 01.04.97 г. составила 1.557.688 млн. руб. В сфере сбережений наблюдался отток денежных средств из депозитов большинства банков-резидентов. Небольшой прирост вкладов в филиалах столичных банков не компенсировал оттока денежных средств, зафиксированного в Омском филиале Сбербанка РФ. В мае 1998 г., по сравнению с предыдущим месяцем, отмечен рост расходов населения на покупку валюты.

**Доходы населения в Омской области.** Денежные доходы населения в январе-мае 1998 г. сложились в сумме 674,0 руб. на человека %. Денежные расходы оценивались в



672,7 рубля на душу, что на 10,4% выше расходов января-мая 1997 г. В мае 1998 г. по данным Облкомстата<sup>26</sup> в Омской области сложилась следующая ситуация:

Денежные доходы населения – 13593,6 млн. руб.

В том числе:

- ☞ покупка товаров – 940,0 млн. руб.;
- ☞ оплата услуг – 298,1 млн. руб.;
- ☞ обязательные платежи и взносы – 60,1 млн. руб.;
- ☞ сбережения во вкладах и ценных бумагах – (-16,4) млн. руб.;
- ☞ покупка валюты – 102,0 млн. руб.;
- ☞ покупка недвижимости – 0,9 млн. руб.;
- ☞ превышение доходов над расходами – (-25,2) млн. руб.

Реальная заработная плата вычисляется как номинальная заработная плата скорректированная (умноженная) на индекс потребительских цен. В апреле 1998 года покупательная способность номинальной заработной платы, рассчитываемая как соотношение средней оплаты труда и прожиточного минимума для трудоспособного населения, составила 858,0 руб. По предварительной оценке номинальные доходы городского населения за январь-май 1998 года сложились в размере 5562,3 млн. руб. В среднем за месяц на одного жителя - 940,3 руб. В течение этого периода происходило ежемесячное снижение темпов роста доходов населения, а в мае доходы снизились по сравнению с апрелем на 20% за счет роста задолженности по выплате заработной платы.

Расходы горожан в течение первых 5 месяцев 1998 года превышали их доходы. В среднем за месяц расходы одного омича составили 1032,9 руб. Из общего объема денежных доходов за январь-май 1998 г. население Омска израсходовало:

- ☞ на покупку товаров - 3782,7 млн. руб.,
- ☞ оплату услуг - 1360,1 млн. руб.,
- ☞ внесло обязательных платежей и взносов 254,0 млн. руб.,
- ☞ увеличило сбережения в виде банковских депозитов и ценных бумаг на 151,5 млн. руб.,
- ☞ приобрело валюты за наличные деньги на 550,4 млн. руб.

Величина прожиточного минимума в мае 1998 г. составила по Омску 379,34 руб. на человека. Этот показатель вычисляется на основе методических рекомендаций по расчетам прожиточного минимума по регионам РФ, утвержденных 10.11.92 Министерством труда РФ. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" от 24.10.97 № 134-ФЗ, разрабатывается новая методика расчета прожиточного минимума.

**Доходы населения г. Омска в 1 полугод. 1998 году**

	Среднемесячный доход на душу населения, руб.						
	До 500	500-700	700-1000	1000-1500	1500-2500	2500-3500	Более 3500
тыс. чел.	349	237	283	204	46	19	44
% населения	29,5	20,1	24,0	17,2	3,9	1,6	3,7

Таким образом, наглядно видно, что доходы населения претерпевают значительные колебания. По сравнению с 1997 годом усилилось расслоение доходов населения: выросли доходы населения из категории “от 1500” и уменьшились доходы категории “до 1500”. Так, число населения г. Омска, имеющего среднедушевой доход менее прожиточного минимума составляет 258 тыс. чел., или 22% от общей численности населения города. В 1997 г. эта численность составляла 127,5 тыс. чел. или 10,8%.

<sup>26</sup> Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 91.

**Дифференциация заработной платы.** Средний уровень заработной платы отражает ситуацию, сложившейся в различных отраслях экономики. Так, разрыв между отраслями с самой высокой (коммерческая деятельность) и самой низкой заработной платой (лесное хозяйство) составил 4,2 раза. Значительный разрыв показателей оплаты труда отмечается и в самих отраслях. При средней зарплате в промышленности 1142 руб. оплата труда в топливной промышленности в мае составила 3129 руб., что в 7,1 раза превышает оплату труда в швейной промышленности, в 4,3 раза - в машиностроении. Различия в оплате труда отмечаются и на транспорте: в мае средняя зарплата работников трубопроводного транспорта была равна 1950 руб., что в 1,6 раза выше средней по отрасли и в 1,8 раза - средней по городу. На трамвайном транспорте среднемесячная заработная плата - 1025 руб., что составляет 82% средней зарплаты по отрасли.

**Средняя заработная плата по отраслям экономики Омской области в 1997-98 гг.**

	Средняя заработная плата за май 1998 г. по месту регистрации организации			
	Всего руб.	В % к маю 1997	Всего руб.	В % к прожиточному минимуму
Всего по г. Омску	1086,0	108,5	1114,4	259
в том числе				
Промышленность	1141,8	102,5	1163,3	270
Электроэнергетика	1831,5	123,1	1839,5	428
Топливная	3128,8	100,0	3221,4	749
Химическая	698,1	64,4	714,7	166
Нефтехимическая	718,4	80,9	723,0	168
Машиностроение	733,7	105,6	753,9	175
Лесная, деревообрабатывающая	541,1	100,9	547,5	127
Стройматериалов	911,0	89,7	919,1	214
Текстильная	816,1	132,1	829,6	193
Швейная	442,2	93,3	451,2	105
Пищевая				
из нее:	1242,2	90,4	1263,0	294
Мясная	930,0	76,8	939,8	219
Маслосыродельная и молочная	752,2	77,7	785,0	183
Сельское хозяйство	650,8	70,8	657,2	153
Лесное хозяйство	579,7	95,0	579,7	135
Транспорт	1250,3	113,1	1263,1	294
Связь	1178,9	103,3	1193,6	278
Строительство	936,2	97,4	945,3	220
Торговля и общественное питание	828,6	106,1	841,6	196
Материально-техническое снабжение и сбыт	1314,4	100,5	1333,3	310
Операции с недвижимым имуществом	1514,2	108,2	1555,1	362
Коммерческая деятельность	2406,1	203,4	2421,3	563
Жилищно-коммунальное хозяйство	1281,8	126,0	1291,5	300
Бытовое обслуживание	711,1	113,8	716,6	167
Здравоохранение, физкультура и социальное обеспечение	817,0	125,4	823,9	192
Народное образование	690,6	108,7	754,0	175
Культура и искусство	856,0	111,7	880,1	205
Научные организации	855,5	103,1	864,7	201
Финансы, кредит, страхование и пенсионное обеспечение	1322,9	130,0	1528,1	355
Органы управления	1727,5	119,9	1771,2	412

Средняя заработная плата за май \*)

Источник: : Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 70-71.

В межотраслевом разрезе наблюдаются значительные различия максимального и минимального значения среднемесячной заработной платы в отдельных округах города. Так, в Октябрьском округе в мае 1998 г. разрыв между отраслями с самой высокой заработной платой (коммерческая деятельность - 3233 рубля) и самой низкой (финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение - 269 руб.) составил 12 раз.

Низкий уровень оплаты труда, рост невыплат заработной платы, задержки пособий, сложности трудоустройства усугубляют экономическое положение населения. Фонд заработной платы, начисленной работникам крупных и средних предприятий города за май 1998 года составил 4316 млн. руб. Среднемесячная заработная плата, начисленная работникам в мае 1998 г. составила 1086 руб. Средняя зарплата по г. Омску в мае была выше показателя по Омской области на 223,8 руб. или на 26%. Выплаты социального характера в мае 1998 г. составили 23,4 руб. в среднем на одного работника и по сравнению с маем предыдущего года снизились почти в 2 раза. Размер социальных выплат в отдельных отраслях имеет существенное различие от 3 руб. в организациях, осуществляющих заготовки до 205 руб. в отраслях: финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение.

**Задолженность по заработной плате.** Основную долю в доходах населения составляет заработная плата. В Омской области по состоянию на 01.06.98 г. из 1933 обследованных Омскоблкомстатом предприятий - 1080 (56%) структур в промышленности, строительстве, на транспорте, в сельском хозяйстве, здравоохранении, образовании, культуры и искусства, науки и научного обслуживания не рассчитались со своими работниками по заработной плате. Общая сумма просроченной задолженности по выдаче средств на оплату труда составила 1118,7 млн. руб.

Наибольшая часть долга приходится на предприятия промышленности (47%) и сельского хозяйства (23%). По причине отсутствия бюджетного финансирования на 01.06.98 г. не выплачено 162,0 млн. руб., что составляет 14% от общего объема просроченной задолженности (на 01.05.98 г. - 10%). На предприятиях государственной формы собственности задолженность из бюджета составила 15%, а имеющих негосударственную форму собственности - 14%. Просроченная задолженность по состоянию на 1.07.1998 года превышала фонд оплаты труда, начисленный всем работникам предприятий Омской области в 3,9 раза (в сельских районах в 4,3 раза).

Основной причиной невыплаты заработной платы по-прежнему остается отсутствие собственных средств у предприятий. По этой причине задолженность составила 729,9 млн. руб. или 82,5% всей суммы. Наибольшая часть долга приходится на предприятия промышленности - 62,4%, строительства - 13,2% и транспорта - 7,2%.

	Количество предприятий, имеющих задолженность на 1.06.98.	Просроченная задолженность по выдаче заработной платы			
		Всего на 1.06.98, млн. руб.	в % к предыдущему месяцу	Задолженность из-за отсутствия бюджетного финансирования	
				млн. руб.	в % к предыдущему месяцу
Всего	1080	1118,7	109,3	162,0	152,0
Промышленность	213	521,9	104,0	-	-
Сельское хозяйство	424	254,2	101,5	1,9	11,8
Транспорт	91	65,5	108,3	29,7	105,6
Строительство	115	117,6	111,6	24,9	105,8
Жилищное хозяйство	6	3,5	107,1	2,3	126,6
Коммунальное хозяйство	48	53,4	103,0	39,7	104,0

Здравоохранение	62	28,7	609,0	28,4	617,0
Образование	40	27,7	380,0	27,6	380,0
Культура и искусство	55	4,9	157,2	4,5	164,5
Наука	26	41,3	106,1	4,8	99,7

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-май 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 95.

Наиболее напряженная ситуация складывается в Центральном и Октябрьском округах города.

Около 30% объема просроченной задолженности приходится на сельские районы области. Неблагоприятная ситуация с выдачей заработной платы сложилась в Одесском, Оконешниковском, Павлоградском, Русско-Полянском, Калачинском, Кормиловском, Большереченском, Горьковском, Колосовском, Саргатском, Называевском, Знаменском, Усть-Ишимском, Муромцевском, Нижнеомском, Тарском, Тюкалинском, Тевризском, Большееуковском и Седельниковском районах.

Исходя из всего изложенного, можно выделить следующие особенности формирования финансов населения в Омской области:

- ☞ динамика вкладов населения в банковские учреждения в целом соответствует общероссийским процессам;
- ☞ сохраняется отставание номинальной заработной платы и реальных доходов населения в сельских районах Омской области от показателей областного центра;
- ☞ существует значительное расслоение реальных доходов населения как по его категориям (пол, возраст, образование), так и по отдельным отраслям экономики;
- ☞ задержки выплаты заработной платы в бюджет не только снижают покупательную способность населения, но и имеют устойчивую тенденцию к росту.

## Глава VIII. Социально-экономическая политика в Омской области

### § 1. Ценовая политика и ценообразование

**Ценовая (тарифная) политика** - это принципы определения сферы государственного регулирования цен и тарифов, способы и формы этого регулирования. Даже если федеральные власти осуществляют регулирование цен на отдельные виды товаров, то оно обычно в равной степени относится ко всем регионам страны. Поэтому определяющее влияние на инвестиционный климат регионов оказывает именно ценовая политика региональных органов власти и управления. В настоящее время в сферу ценового регулирования на региональном (местном) уровне попадает значительная часть потребительских товаров и услуг. При этом используются следующие формы и методы регулирования:

- ☞ предоставление субсидий и дотаций;
- ☞ введение фиксированных цен;
- ☞ ограничение предельного уровня цен;
- ☞ ограничение предельного уровня рентабельности;
- ☞ ограничение снабженческо-сбытовых и торговых надбавок и наценок;
- ☞ введение предельных коэффициентов роста цен;
- ☞ декларирование изменения цен.

Кроме методов прямого регулирования практически повсеместно осуществляются методы косвенного регулирования цен и тарифов. Среди примеров такой политики, реализуемой на территории Омской области региональными органами государственной власти и местного самоуправления, можно выделить следующие:

- ☞ организация социальных и мелкооптовых рынков товаров народного потребления для влияния на цены через снижение издержек торговцев;
- ☞ реализация товаров первой необходимости в счет социальных выплат малообеспеченным слоям населения (детских пособий, пенсий и т.д.);
- ☞ ведение оптовых закупок продовольственных продуктов через муниципальный заказ для организации питания в социальных учреждениях (школах, больницах, детских домах) и др.

Причем необходимость реализации тех или иных мер ценового регулирования на региональном и местном уровне диктуется чаще всего характером задач, стоящих перед органами власти и управления. В зависимости от ситуации могут применяться как прямые, так и косвенные меры. Однако тенденция следующая: методы прямого регулирования обычно используются для быстрого реагирования на изменение ситуации, а косвенного – для проведения долговременной политики. В ряде регионов вплоть до последнего времени эти методы использовались в сочетании с нормированным распределением отдельных видов продуктов питания. О степени регулирования цен на региональном (местном) уровне можно судить по данным Госкомстата РФ, который ведет учет цен на 285 товаров и услуг по 140 городам страны.

**Регулирование цен на товары и услуги региональными (местными) властями в 1996 г.**

Степень регулирования цен	Доля товаров и услуг с регулируруемыми ценами, %	Регионы (в порядке снижения степени регулирования цен)
Высокая	более 25	Орловская, Амурская и Астраханская области. Республики Башкортостан и Мордовия.
Выше средней	20-25	Краснодарский и Хабаровский края. Республики Чувашия, Карачаево-Черкессия, Саха (Якутия). Иркутская, Курская, Ярославская, Ростовская, Калужская и Оренбургская области.
Средняя	15-20	Санкт-Петербург. Ставропольский и Алтайский края.

		Брянская, Белгородская, Челябинская, Читинская, Ульяновская, Ивановская, Волгоградская, Смоленская, Нижегородская, Пензенская области. Республики Кабардино-Балкария, Бурятия, Удмуртия.
Ниже средней	10-15	Свердловская, Московская, Мурманская, Липецкая, Владимирская, Воронежская, Тамбовская, Новосибирская, Ленинградская, Курганская, Вологодская, Тульская, Архангельская, <b>Омская</b> , Кемеровская, Костромская, Новгородская, Кировская, Пермская и Калининградская области. Республики Татарстан, Марий Эл, Карелия. Еврейская АО. Приморский и Красноярский края.
Низкая	менее 10	Москва. Томская, Рязанская, Тверская, Самарская, Сахалинская, Камчатская и Тюменская области. Республики: Коми, Адыгея, Тува, Калмыкия, Алтай, Дагестан, Северная Осетия.

Источник: CD-ROM "Регионы России".

**Органы государственного управления ценообразованием.** В рыночной экономике основная роль в регулировании цен и тарифов отводится рыночной конкуренции. Задача государства здесь сводится не столько к непосредственному управлению, сколько к формированию саморегулирующейся конкурентной среды и своевременной коррекции происходящих процессов. В настоящее время управление не только внешней (экспорт, импорт), но и внутренней торговлей происходит из **Министерства внешних экономических связей и торговли РФ**. Оно проводит в жизнь единую государственную политику и осуществляет управление внешнеторговой деятельностью. В систему Министерства входят уполномоченные в субъектах РФ и ее отдельных регионах, а также Госторгинспекция. В сфере внешнеэкономической деятельности Министерство ВЭСИТ:

- ☞ разрабатывает и реализует меры государственного регулирования и контроля;
- ☞ выполняет функции государственного заказчика по экспортным и импортным поставкам продукции для государственных нужд;
- ☞ защищает экономические интересы Российской Федерации, ее субъектов и российских участников внешнеторговой деятельности на внешнем рынке, ограждает отечественных товаропроизводителей и потребителей от недобросовестной иностранной конкуренции;
- ☞ выдает лицензии на осуществление операций по экспорту и импорту, а также осуществляет лицензирование в сфере военно-технического сотрудничества;
- ☞ контролирует уровень внешнеторговых цен на продукцию и услуги военного назначения;
- ☞ разрабатывает предложения о введении государственной монополии на экспорт и импорт отдельных товаров, о запретах и ограничениях экспорта и импорта и т.д.

К функциям Министерства относится руководство представительствами Российской Федерации по торгово-экономическим вопросам в иностранных государствах. Представительства по торгово-экономическим вопросам содействуют российским организациям и фирмам в осуществлении сделок с иностранными партнерами, выдают разрешения на ввоз товаров в Российскую Федерацию или на транзит товаров через ее территорию и т.д. Кроме того, Министерство ВЭС координирует работу по защите потребительского рынка от некачественных импортных товаров внутри страны, взаимодействует с субъектами РФ по вопросам совершенствования торгового обслуживания, определяет требования к услугам розничной торговли и производству продукции общественного питания, организует конкурсное размещение заказов на поставку товаров народного потребления и т.д. В сфере внутренней торговли Министерство внешних

экономических связей и торговли РФ осуществляет государственный контроль через Госторгинспекцию.

Определенную роль в сфере международного экономического сотрудничества играет и **Министерство РФ по сотрудничеству с государствами-участниками Содружества Независимых Государств**, которое осуществляет координацию внешнеэкономических связей субъектов РФ с государствами Содружества, создает советы и комиссии по проблемам экономической интеграции, оказывает содействие созданию транснациональных экономических структур и т.д.

Таможенную политику, порядок и условия перемещения через таможенную границу Российской Федерации товаров и транспортных средств, вопросы взимания таможенных платежей, таможенного оформления, таможенный контроль осуществляет **Государственный таможенный комитет РФ** (ГТК России). ГТК России – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий руководство таможенным делом в стране. Действует он непосредственно или через региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты. ГТК в рамках своей компетенции:

- ☞ обеспечивает экономическую безопасность Российской Федерации и защиту ее экономических интересов;
- ☞ организует взимание таможенных пошлин и налогов;
- ☞ обеспечивает реализацию таможенного режима при перемещении товаров и транспортных средств через границу;
- ☞ выдает или обеспечивает выдачу лицензий;
- ☞ выполняет функции органа валютного контроля;
- ☞ организует борьбу с контрабандой;
- ☞ участвует в организации экспортного контроля и т.д.

ГТК вправе ограничивать или запрещать ввоз отдельных категорий товаров; устанавливать упрощенный, льготный порядок перемещения физическими лицами товаров не для коммерческих целей; аннулировать или отзываться лицензии. Нормативные акты ГТК по таможенному делу действуют на всей территории Российской Федерации и обязательны для исполнения всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями независимо от форм собственности и подчиненности, а также должностными лицами и гражданами.

Правовые, экономические и организационные основы таможенного дела определены **Таможенным Кодексом РФ**. В соответствии с его требованиями строится деятельность ГТК России и всех его органов. В Таможенном Кодексе определены основные функции таможенных органов, основные принципы перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу (право на ввоз и вывоз, запрещение ввоза и вывоза, ограничения на ввоз и вывоз, таможенные платежи, таможенные оформления).

Контрольные функции в области внутренней торговли выполняют и иные исполнительные органы. Так, **антимонопольные органы** контролируют соблюдение законодательства по защите прав потребителей. В частности, они вправе:

- ☞ давать предписания о прекращении продажи товаров с истекшим сроком годности;
- ☞ вносить предложения о приостановлении или досрочном аннулировании лицензий;
- ☞ налагать за уклонение от исполнения предписаний штрафы в размере до 5000 минимальных размеров оплаты труда и т.д.

**Органы по стандартизации, санитарно-эпидемиологического надзора, по охране окружающей среды и природных ресурсов** могут давать предписания о прекращении либо приостановлении продажи товаров при нарушении требований к безопасности товаров. **Департамент цен Министерства экономики РФ** осуществляет контроль за

применением регулируемых цен, устанавливаемых Президентом РФ, а также органами исполнительной власти субъектов РФ. В контроле участвуют органы ценообразования субъектов РФ. **Федеральная служба России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию** осуществляет контроль производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции, приостанавливает или аннулирует лицензии на оборот алкогольной продукции, запрещает или приостанавливает ее реализацию и т.д. Административная ответственность за нарушения правил торговли предусматривается Кодексом РФ об административных правонарушениях.

**Местное самоуправление и ценообразование.** На органы местного самоуправления ложится сегодня основная доля ответственности за качественное удовлетворение повседневных потребностей населения в продовольственных и промышленных товарах. Они вправе приостанавливать или прекращать продажу товаров при нарушении установленных требований, рассматривать жалобы потребителей. Органы местного самоуправления организуют эксплуатацию предприятий торговли и общественного питания, входящих в состав муниципальной собственности, осуществляют контроль за эксплуатацией объектов торговли и общественного питания, устанавливают удобный для населения режим их работы, координируют планы розничного товарооборота, организуют рынки и ярмарки, устанавливают правила торговли, контролируют санитарное состояние мест торговли. Органы местного самоуправления вправе:

- ☞ заключать хозяйственные договоры с зарубежными партнерами для привлечения продукции, товаров и услуг на местный рынок;
- ☞ осуществлять лицензирование и квотирование поставляемой на экспорт продукции (товаров) предприятий и организаций, расположенных на их территории;
- ☞ участвуют в формировании валютных фондов за счет отчислений от валютной выручки предприятий, находящихся в муниципальной собственности;
- ☞ организовывать внешнеэкономические связи, создавать совместные предприятия по выпуску товаров народного потребления;
- ☞ создавать муниципальные внешнеэкономические организации;
- ☞ оказывать предприятиям помощь в развитии экспорта.

Регулирование цен (тарифов) на продукцию (услуги) муниципальных организаций и предприятий осуществляется в соответствии со статьей 31 федерального закона от 28.08.95 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". На уровне субъекта Федерации государственное регулирование цен и тарифов осуществляется постановлением Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 15 февраля 1996 г. № 91-п "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов) на территории Омской области".

Согласно этому постановлению администрации городов и районов Омской области предусматривают в необходимых случаях выделение из соответствующих бюджетов дотации в целях государственного регулирования цен (тарифов) на продукцию, товары и услуги по номенклатуре, относящейся к их ведению. Хозяйствующим субъектам Омской области рекомендовано установить периодичность представления материалов для пересмотра цен (тарифов) на продукцию, товары и услуги не чаще одного раза в квартал. Расчетные материалы представляются, если фактический уровень средней заработной платы по предприятию не превышает 12-ти кратного минимального размера оплаты труда и рентабельность не выше 25% от себестоимости выпускаемой продукции или оказываемой услуги.

**Регулирование транспортных тарифов** в условиях российских расстояний является едва ли не самым постоянным фактором, влияющим на ценообразование. Каждая транспортная организация имеет свой порядок перевозки грузов, цены и перечень



услуг. Существуют тарифные руководства для определения стоимости услуг каждого вида транспорта, что в принципе позволяет заранее планировать затраты на перемещение грузов и просчитывать возможные варианты транспортировки.

При перевозках на расстояния, превышающие 100-200 км, наиболее приемлемым видом транспорта является железнодорожный. Поскольку железнодорожный транспорт остается в стране естественным монополистом, стоимость его услуг регулируется на федеральном уровне. При этом предприятия вынуждены субсидировать тарифы на пассажирские перевозки. Наиболее значимая регионально ориентированная мера в рамках регулирования железнодорожных тарифов - введение в 1995 г. льготных (сниженных на 50%) тарифов на завоз некоторых видов продукции (нефтепродуктов, угля, продовольствия) в регионы Сибири и Дальнего Востока (на расстояние более 3 тыс. км).

До сих пор часть стратегических видов транспорта остается под контролем государства. Так, трубопроводный магистральный транспорт нефти по-прежнему остается монополией государства. Газопроводный магистральный транспорт как элемент единого технологического комплекса тоже остался в ведении РАО "Газпром".

**Особенности установления тарифов на железнодорожном транспорте.** При перевозке грузов общего назначения, не требующих использования специализированного подвижного состава, тариф назначается следующим образом: клиент оплачивает перевозки в зависимости от расстояния и веса груза в вагоне до 80 т. Плата определяется за вес груза в вагоне, но не менее минимальной весовой нормы, указанной для каждой тарифной позиции в соответствующем разделе тарифного руководства. При превышении веса груза (80 т) плата определяется по строке "80 т" с прибавлением к плате за каждую дополнительно погруженную тонну свыше 80 т.

Плата за перевозки в специализированных и изотермических вагонах определяется по специальному тарифу, независимо от веса груза в пределах 70 т - для специализированных, 40 т - для рефрижераторных и 60 т - для вагонов-термосов. При перевозке грузов в изотермических вагонах, принадлежащих предприятиям и организациям, плата снижается на 20%. Отдельная плата взимается за все дополнительное оборудование, устанавливаемое в вагоне для погрузки и крепления грузов.

Самостоятельные тарифы существуют на перевозки наливных грузов в цистернах, негабаритных грузов в универсальных вагонах и на транспортерах МПС. Существует свой тарификатор перевозки грузов в контейнерах МПС и в контейнерах, принадлежащих предприятиям и организациям. Оплата за перевозки контейнера осуществляется в зависимости от его брутто-массы. Особая система оплаты применяется за перевозки малотоннажных грузов в сборных вагонах.

Издательство "Транспорт" выпускает прейскурант, в котором показываются тарифы на грузовые железнодорожные перевозки. Тарифы пересматриваются практически ежеквартально с учетом инфляции и роста цен на услуги смежных отраслей. Особенностью железнодорожных тарифов на грузовые перевозки является принцип классификации грузов с учетом расстояния доставки грузов.

Тарифные руководства МПС не оговаривают вопросы страхования сохранности грузов. МПС не гарантирует срок доставки груза, хотя имеются технические нормативы скорости перемещения грузов. Известно, что скорость доставки грузов по прямому назначению вагона выше, чем в сборном вагоне. Поэтому повагонная поставка выгоднее. Еще более выгодны маршрутные перевозки, но они возможны только в условиях крупномасштабного производства, потребляющего сотни тысяч тонн грузов от стабильных и постоянных поставщиков. МПС самостоятельно назначает маршрут перевозок, что может сказываться на времени доставки груза клиента, а иногда и на его со-

хранности. С другой стороны, МПС штрафует клиентуру за превышение нормативов по времени простоя вагонов под разгрузкой.

На уровне субъектов Федерации в основном регулируются тарифы на перевозки пассажиров и провоз багажа (в том числе пригородным железнодорожным транспортом), иногда - на услуги, оказываемые предприятиями промышленного железнодорожного транспорта на подъездных путях.

**Государственное регулирование в сфере торговли** приобретает особое значение в условиях экономического кризиса. Причем законодательное регулирование в регионах осуществляется в основном на уровне субъектов Федерации, а непосредственная реализация мер – на уровне местного самоуправления.

Наиболее представительной группой регулируемых товаров являются продукты питания (73 позиции), степень регулирования цен на которые отражает сущность проводимой региональными властями ценовой политики. При ее оценке большое значение приобретает способ регулирования.

Для учета этого фактора косвенным способом регулирования (дотации, ограничение рентабельности предприятий пищевой промышленности, ограничение торговой наценки) дан 1 балл, установлению фиксированных или предельных цен - 3 балла, нормированному распределению (по талонам) - 5 баллов. Таким образом, чем большее число баллов набирает тот или иной субъект Федерации, тем более жесткое регулирование цен на продукты питания осуществляют региональные органы власти и управления.

**Распределение регионов по степени регулирования цен на продукты питания в 1996 г. (с учетом способов регулирования)**

Степень регулирования цен	Сумма баллов	Регионы (в порядке убывания баллов)
высокая	более 40	Хабаровский край. Ульяновская, Орловская, Амурская, Воронежская и Белгородская области. Республики: Калмыкия, Башкортостан, Якутия, Тува.
выше средней	25-40	Иркутская, Волгоградская, Смоленская, Оренбургская, Курская, Калужская, Ростовская Астраханская, Липецкая и Брянская области. Ставропольский и Красноярский края. Республики: Мордовия, Удмуртия и Чувашия.
средняя	10-25	Санкт-Петербург. Республики: Бурятия, Татарстан, Марий Эл, Кабардино-Балкария, Алтай, Карачаево-Черкессия, Карелия. Ивановская, Мурманская, Тамбовская, Тульская, Ярославская, Нижегородская и Кемеровская области. Еврейская АО. Алтайский и Приморский края.
ниже средней	5-10	Новосибирская, Архангельская, Омская, Свердловская. Челябинская, Тюменская, Пензенская, Вологодская, Костромская, Рязанская и Читинская области. Республики: Адыгея и Дагестан.
низкая	1-5	Красноярский край. Тверская, Кировская, Новгородская, Калининградская, Самарская, Курганская и Пермская области. Республики: Хакасия и Коми.
регулирование отсутствует	0	Москва. Республика Северная Осетия. Ленинградская, Магаданская, Московская, Сахалинская и Томская области.

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Полученное распределение регионов гораздо лучше соответствует традиционным представлениям о консерватизме или реформаторстве проводимой властями различных регионов экономической политики. В то же время здесь сохраняется ряд расхождений со сложившимся имиджем тех или иных регионов. Несколько неожиданным выглядит лидерство Хабаровского края. В середине таблицы оказалась считающаяся лидером рыночных преобразований Нижегородская область (согласно Госкомстату, в Нижнем Новгороде регулировались косвенными методами цены на 16 продуктов питания). Очень высок уровень регулирования цен на продовольствие в реформаторских Яро-

славской области и Санкт-Петербурге. С другой стороны, среди “либеральных” регионов оказалась Омская, Курганская, Пензенская области.

Следует признать, что такого рода данные и методы их интерпретации дают лишь общее представление о межрегиональных различиях в уровне регулирования потребительских цен. Для более точной оценки необходим анализ местных нормативных документов. В первую очередь следует обратить внимание на областной закон о регулировании цен. В принципе такой закон в условиях переходной экономики необходим. Устанавливая общие принципы и механизмы ценового регулирования, он делает экономическую политику на местах более “прозрачной” и предсказуемой, а также защищает интересы предпринимателей от излишнего рвения региональных властей.

Однако пока такого рода законы, как правило, ориентированы на защиту интересов региональных властей, а не предпринимателей. Они значительно расширяют сферу ценового регулирования, налагая на предпринимателей разного рода обязательства и угрожая нарушителям государственной дисциплины цен всевозможными санкциями. Защите прав предпринимателей посвящено не более 1-2 пунктов. Перечни товаров и услуг, на которые вводятся регулируемые цены, а также способы этого регулирования вводятся постановлениями областной (краевой, республиканской) администрации.

**Из постановления Правительства РФ “О мерах по упорядочиванию государственного регулирования цен (тарифов)” № 239 от 07.03.1995.**

п.5 “Установить, что органы исполнительной власти субъектов РФ, для которых в федеральном бюджете предусматривается финансовая поддержка, регулируют цены (тарифы) на продукцию производственно-технического назначения, товары народного потребления и услуги, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ, а также тарифы и надбавки на услуги транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов РФ предоставлено право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок, по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти”.

Так, перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые Администрация Омской области осуществляет государственное регулирование цен (тарифов):

- ☞ Газ природный, реализуемый населению и жилищно-строительным кооперативам.
- ☞ Газ сжиженный, реализуемый населению для бытовых нужд (кроме заправки автотранспортных средств).
- ☞ Электроэнергия и теплоэнергия, тарифы на которые регулируются региональными энергетическими комиссиями.
- ☞ Топливо твердое, топливо печное бытовое и керосин, реализуемые населению.
- ☞ Перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта).
- ☞ Оплата населением жилья и коммунальных услуг.
- ☞ Ритуальные услуги.
- ☞ Услуги системы водоснабжения и канализации.
- ☞ Торговые надбавки к ценам на лекарственные средства и изделия медицинского назначения.
- ☞ Услуги почтовой и электрической связи по следующему перечню:
  - абонементная плата за пользование телефоном;
  - установка телефона;
  - разговоры по телефонам-автоматам местных телефонных сетей;
  - междугородные телефонные разговоры по зональным сетям и предоставление зональных каналов связи для бюджетных организаций.
- ☞ Социальные услуги, предоставляемые населению государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания.

Федеральное правительство пытается по возможности ограничить деятельность региональных властей в регулировании цен. Для этих целей в постановлении Правительства РФ о регулировании цен предусмотрено, что регулирование цен регионами, получающими федеральную помощь, должно согласовываться с федеральными министерствами и ведомствами.

**Из закона “О федеральном бюджете Российской Федерации на 1997 г.”**

Статья 26. Фактическое перечисление средств субъектам РФ, предусмотренных статьей 25 настоящего Федерального закона\*, уменьшается на величину предоставляемых из бюджетов субъектов РФ дотаций, субсидий, льгот, сверх установленных федеральными законами, указами Президента РФ и решениями Правительства РФ”.

\* Трансфертов из фонда финансовой поддержки регионов.

Перечень услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым Администрации Омской области предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок:

- ☞ снабженческо-сбытовые и торговые надбавки к ценам на продукцию и товары, реализуемые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов.
- ☞ наценки на продукцию (товары), реализуемую на предприятиях общественного питания при общеобразовательных школах, профтехучилищах, средних специальных и высших учебных заведениях.
- ☞ торговые надбавки к ценам на продукты детского питания (включая пищевые концентраты).
- ☞ перевозки пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении по согласованию с Министерством путей сообщения РФ (железными дорогами) и при условии возмещения убытков, возникающих вследствие регулирования тарифов, за счет соответствующих бюджетов субъектов РФ.
- ☞ перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом по внутриобластным и межобластным маршрутам, включая такси.
- ☞ перевозки пассажиров и багажа на местных авиалиниях и речным транспортом в местном сообщении и на переправах.
- ☞ перевозки грузов, пассажиров и багажа морским, речным и воздушным транспортом в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.
- ☞ услуги, оказываемые предприятиями промышленного железнодорожного транспорта на подъездных путях.

## **§ 2. Основные направления социальной политики**

Социальная политика властей неоднозначно влияет на инвестиционный климат региона. С одной стороны, она обеспечивает снижение социальной напряженности, делает регион более привлекательным для инвестиций. С другой стороны, чрезмерный упор на социальную защиту населения сдерживает экономическое развитие территорий за счет налогового бремени, дополнительных обязанностей работодателей (сохранение рабочих мест, дотирование жилищного хозяйства, содержание социальной инфраструктуры). Неизбежное следствие этого - снижение конкурентоспособности экономики региона и новый виток деградации социальной сферы. С точки зрения инвестиционного климата социальная политика отражает хорошо известную проблему “социальная справедливость или экономическая эффективность”. Региональные органы власти пытаются соблюдать баланс между этими двумя целями.

### **Устав (основной закон) Омской области**

**Статья 104. Политика в сфере социальной защиты населения.**

Политика Омской области в сфере социальной защиты населения осуществляется на основе:

- а) содействия обеспечению занятости трудоспособного населения;
- б) предотвращения снижения реальных доходов малоимущих групп населения и сокращения уровня бедности за счет реализации системы социальной адресной помощи;
- в) защиты населения посредством развития государственных и негосударственных форм страхования и пенсионного обеспечения;
- г) поддержки малоимущих и иных групп населения в приобретении и содержании жилья;
- д) реабилитации инвалидов и развития социальной инфраструктуры, обеспечивающих нормальные условия жизни и деятельности инвалидов;
- е) предоставления льгот и услуг отдельным категориям граждан;
- ж) ресурсного и финансового обеспечения социальных льгот;
- з) поощрения благотворительной деятельности.

В любом случае, социальные обязанности, возлагаемые на предпринимателей, не должны подрывать экономическое “саморазвитие” территорий. Лучший вклад предпринимателя в социальную политику региона - предоставление местному населению рабочих мест с соответствующей заработной платой и выплата налогов в бюджеты разных уровней.

**Трехсторонние соглашения.** Соглашения между администрациями регионов, профсоюзами и руководителями предприятий в последнее время получили достаточно широкое распространение. Как правило, они включают 5 разделов (основных блоков вопросов).

**Блок 1. Стабилизация экономики и стимулирование производства.** В соответствии с этим положением работодатели должны стремиться наращивать производство товаров, работ и услуг, улучшать финансовое положение предприятий и организаций, финансировать и организовывать подготовку кадров и повышение квалификации работающих, осуществлять своевременное перепрофилирование производств и т.д. Это не очень обременительные для предпринимателей обязанности. Региональные администрации обязуются оказывать поддержку инвестиционной деятельности, развитию малого и среднего предпринимательства, осуществлять регулирование цен и т.д.

**Блок 2. Уровень жизни и доходы населения.** Для выполнения этого положения работодатели должны принимать меры к систематическому росту доходов работающих, своевременно выплачивать заработную плату, а также индексировать ее в случае задержки. Однако механизмов принуждения предпринимателей такие соглашения обычно не содержат. Региональные администрации обязуются ежемесячно или ежеквартально рассчитывать бюджет прожиточного минимума и индекса потребительских цен и опубликовывать их в областных газетах, а также своевременно выделять средства на оплату труда бюджетным работникам.

**Блок 3. Занятость населения и развитие рынка труда.** В рамках этой статьи администрация, предприниматели и профсоюзы устанавливают предельно допустимый уровень безработицы, который разнится от 3,5% в относительно благополучной по состоянию рынка труда Омской области до 10% в депрессивной Псковской области. Администрация региона обязуется разработать областные программы содействия занятости и социальной защиты незанятого населения. Главным их направлением считается сохранение рабочих мест на предприятиях и недопущение критической ситуации на рынке труда.

В некоторых соглашениях стороны согласовывают комплекс мер, предусматривающих стимулирование предприятий и организаций, способствующих сохранению и созданию рабочих мест (Красноярский край, Тамбовская область) или обеспечивающих занятость инвалидов, матерей-одиночек и других социально уязвимых слоев населения (Омская, Пензенская, Рязанская, Тульская, Курская и Иркутская области). Как правило, в целях стабилизации занятости предусматривается перепрофилирование отдельных участков, цехов, производств под выпуск конкурентоспособной продукции, создание

условий для повышения квалификации кадров, овладения второй профессией, проведение работ по прогнозированию, анализу и постоянному учету численности высвобождаемых работников.

В Красноярском крае, Омской, Новгородской, Курганской и Тамбовской областях согласовано не принимать без крайней необходимости иностранную рабочую силу, в том числе из ближнего зарубежья. Потенциально это одна из самых серьезных норм трехсторонних соглашений, реализация которой ухудшает предпринимательский климат региона из-за снижения конкуренции на рынке рабочей силы. Подобного рода ограничения оправданы в регионах с массовым притоком дешевой рабочей силы и вызванной этим социальной напряженностью.

**Блок 4. Охрана труда и экологическая безопасность.** Данная статья адресована работодателям, которые обязуются сформировать комитеты по охране труда, организовывать обучение работников, предоставлять работникам компенсации и льготы за тяжелые, вредные и опасные работы. В некоторых договорах (Пензенская, Псковская, Новгородская, Тульская области) предусмотрено обязательное страхование от временной нетрудоспособности вследствие профессиональных заболеваний и производственных травм. Областные администрации совместно с федеральными органами надзора проводят независимую экспертизу условий труда на предприятиях и осуществляют контроль за состоянием окружающей среды.

**Устав (основной закон) Омской области**

**Статья 105.** Политика Омской области в сфере охраны здоровья и окружающей природной среды.

1. Органы государственной власти Омской области определяют политику в сферах здравоохранения и охраны окружающей природной среды.

2. Политика Омской области в сферах здравоохранения и охраны окружающей природной среды осуществляется на основе:

- а) обеспечения государственной поддержки системам охраны природы, здравоохранения, защиты материнства, отцовства и детства, инвалидов и престарелых, медицинского и экологического образования и просвещения;
- б) обеспечения медико-санитарного благополучия населения;
- в) стимулирования здорового образа жизни населения, контроля за обеспечением безопасных условий труда, занятий физической культурой и спортом, сохранения благоприятной для жизни окружающей среды;
- г) обеспечения гражданам равных возможностей на получение бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных медицинских учреждениях;
- д) развития системы социального медицинского страхования граждан и негосударственных медицинских учреждений;
- е) обязательного лицензирования деятельности по оказанию медицинских услуг;
- ж) контроля за состоянием природной среды и рациональным использованием природных ресурсов;
- з) предотвращения пагубных техногенных последствий для окружающей среды и здоровья человека;
- и) возмещения ущерба, нанесенного в результате загрязнения окружающей среды;
- к) развития областных санитарно-курортных учреждений и домов отдыха.

**Блок 5. Социальная защита населения.** По этому блоку вопросов основные обязательства ложатся на администрации регионов - от социальной помощи малообеспеченным группам населения (пенсионерам, инвалидам, учащимся, беременным и кормящим женщинам и т.д.) до наращивания объемов жилищного строительства, выделения садово-огородных участков и усиления борьбы с преступностью. Функции работодателей заключаются в реализации социальной политики администрации области и целевых программ социальной направленности, финансировании досуга и отдыха трудящихся и членов их семей, содержанию учреждений культуры, оздоровления и отдыха, находящихся на их балансе.

Трехсторонние соглашения основаны на идее социального партнерства, взаимном уважении сторон, отказе от силового разрешения конфликтов и т.д. Эффективность этих соглашений обычно невелика (стороны обязуются принять меры, которые они со-

бираются или обязаны выполнять). Однако в качестве декларации о совместных действиях эти соглашения делают экономическую политику в регионе более понятной и предсказуемой.

Регион	Срок действия постоянного соглашения	Основные статьи (разделы) соглашений				
		стабилизация экономики	доходы населения	занятость	охрана труда	социальные гарантии
Псковская область	1995 г.	-	+	+	+	+
Красноярский край	1995 г.	+	+	+	+	+
Новосибирская область	1995 г.	+	+	+	+	+
Омская область	1995 г.	+	0	+	+	+
Липецкая область	1995 г.	+	0	+	+	+
Иркутская область	1995 г.	+	+	+	+	+
Тамбовская область	1995 г.	+	+	+	+	+
Пензенская область	1995 г.	+	0	+	+	+
Кабардино-Балкария	1995 г.	+	-	+	+	+
Марий Эл	1995 г.	+	+	+	+	+
Рязанская область	1995 г.	+	0	+	+	+
Курганская область	1996-97 гг.	+	-	+	+	+
Новгородская область	1996-97 гг.	+	+	+	+	+
Тульская область	1996-97 гг.	+	+	+	+	+
Курская область	1996-97 гг.	+	-	+	+	+

Обозначения: (+) - статья присутствует, (-) – статья отсутствует, (0) – положения статьи упоминаются в составе другой статьи.

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

Помимо Администрации Омской области, Соглашение о социальном партнерстве ежегодно заключается между Федерацией Омских профсоюзов, Союзом товаропроизводителей и работодателей, Союзом предпринимателей и администрацией г. Омска.

**Социальная ситуация.** Региональные различия в социальной ситуации определяются различиями в уровне жизни населения. Уровень жизни населения зависит от функционирования и структуры региональной экономики, состояния рынка труда, демографического состава населения, природно-климатических условий, экономико-географического положения, политики федеральных и региональных властей. В самом первом приближении для анализа социальной ситуации можно использовать количественный (на основе статистических параметров) и качественный (на основе миграционного поведения) подходы.

Совпадающие оценки социальной ситуации на основе статистических показателей уровня жизни и миграционного поведения населения свидетельствуют о благополучности региона. Однако в большинстве случаев эти оценки расходятся. Социальная ситуация в российских регионах настолько разнообразна, критерии ее оценки так различны, что вряд ли можно втиснуть ее в жесткую схему. Важно не упустить из виду это разнообразие при оценке инвестиционного климата того или иного региона.

Для статистического измерения региональных различий в уровне жизни применяется отношение среднедушевых доходов населения к величине прожиточного минимума (покупательная способность доходов). Оценка его составляющих (особенно реальных доходов населения) в российских условиях весьма приблизительна. Однако единая методика расчета для всей территории страны при одновременном учете межрегиональных различий, как величины доходов, так и уровня потребительских цен позволяет его использовать в качестве показателя уровня жизни в различных регионах. Так, к 1996 г. максимальная покупательная способность доходов населения сложилась в г. Москве, Тюменской области, Красноярском крае, Кемеровской области, Санкт-Петербурге,

Орловской и Ульяновской областях, республике Коми. В республике Марий Эл, Калмыкии, Ингушетии, Туве, Читинской области зафиксированные статистикой среднедушевые доходы оказались ниже величины прожиточного минимума.

Другой, не менее важный аспект уровня жизни - оценка его структуры. Наибольший интерес представляет показатель удельного веса семей, находящихся ниже официального уровня бедности (т.е. имеющих на душу населения доходы ниже величины прожиточного минимума).

Между покупательной способностью доходов и уровнем бедности прослеживается достаточно тесная обратная зависимость. Вместе с тем имеется ряд очевидных расхождений. Например, на Дальнем Востоке при относительно высокой покупательной способности доходов аномально высок удельный вес бедных семей. С другой стороны, есть регионы (самый характерный пример - Владимирская область), где низкая покупательная способность сочетается с низким, по российским меркам, уровнем бедности. Это дает основания для типологии российских регионов на основе сочетания обоих показателей уровня жизни населения. При этом выделяются следующие типы регионов:

**Тип 1. Наиболее высокий уровень жизни:** максимальная покупательная способность при минимальном уровне бедности. Полный набор регионов-лидеров, практикующих:

- а) либеральные реформы (обе столицы и Нижегородская область);
- б) “мягкое” вхождение в рынок (Ульяновская и Орловская области);
- в) использование экспортного потенциала (Липецкая и Тюменская области, Красноярский край).

**Тип 2. Высокий уровень жизни:** максимальная покупательная способность при среднем уровне бедности. Те же, но менее выраженные группы регионов и получающая массированную поддержку Кемеровская область.

**Тип 3. Относительно высокий уровень жизни:** средняя покупательная способность при низком уровне бедности. Металлургические, нефтедобывающие и нефтеперерабатывающие регионы с различными подходами к реформам, русская часть Северного Кавказа (за исключением попавшего в зону нестабильности Ставрополя), одна из столичных областей.

**Тип 4. Уровень жизни выше среднего:** высокая покупательная способность при повышенном уровне бедности. Северо-восток Европейской части России в целом (здесь ситуация хуже, чем следует из формально высокой покупательной способности доходов), самая благополучная часть Поволжья и, опирающиеся на 2-3 крупных экспортно-ориентированных предприятия, Вологодская и Белгородская области.

**Тип 5. Средний уровень жизни:** средняя покупательная способность при среднем уровне бедности. Набор специфических (за исключением Архангельской и Тверской областей) регионов: “околеевропейской” Карелии, западных и восточных ворот России (Калининградская область и Приморский край), единственной островной области (Сахалин), прежде зажиточного “прифронтового” Ставрополя.

**Тип 6. Уровень жизни ниже среднего:** низкая покупательная способность при относительно низком уровне бедности. Депрессивные, но центральные Московская и Владимирская области. Социально-экономическая “середина” между индустриальным Центром и Средним Поволжьем (Пензенская область и Мордовия).

**Тип 7. Относительно низкий уровень жизни:** средняя покупательная способность при высоком уровне бедности. Новгородская область, Восточная Сибирь и Дальний Восток, регионы сосредоточения оборонной промышленности (Удмуртия и Хабаровский край).



**Тип 8. Низкий уровень жизни:** низкая покупательная способность при повышенном уровне бедности. Известная высокой безработицей Ивановская область, Нижнее Поволжье (Саратов – Волгоград - Астрахань), самые благополучные северокавказские республики: Адыгея, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкессия. Прежде благополучная Новосибирская область.

**Тип 9. Наиболее низкий уровень жизни:** минимальная покупательная способность при максимальном уровне бедности. Слаборазвитые и/или кризисные области, республики Северного Кавказа (вместе с Калмыкией) и Восточной Сибири, республика Марий Эл.

**Типология регионов России по уровню жизни населения**

Покупательная способность	Удельный вес бедных семей		
	низкий менее 30%	средний от 30 до 40%	высокий более 40%
<b>высокая (более 150%)</b>	Тип 1: Москва, Санкт-Петербург, Орловская, Нижегородская, Липецкая, Ульяновская, Тюменская области. Красноярский край.	Тип 2: Мурманская, Калужская, Костромская, Смоленская, Тульская, Тамбовская, Кемеровская области.	Тип 4: Вологодская, Белгородская, Самарская, Пермская, Камчатская, Магаданская области. Республики Коми и Татарстан.
	менее 40%	от 40 до 50%	более 50%
<b>средняя (от 120 до 150%)</b>	Тип 3: Ленинградская, Брянская, Рязанская, Ростовская, Свердловская, Ярославская, Курская, Челябинская, Томская области. Краснодарский край. Республики Башкортостан и Хакасия.	Тип 5: Архангельская, Тверская, Воронежская, Калининградская, Омская, Сахалинская области. Ставропольский и Приморский края. Республика Карелия.	Тип 7: Новгородская, Иркутская и Амурская области. Алтайский и Хабаровский края. Республики: Удмуртия, Алтай и Саха (Якутия).
	менее 50%	от 50 до 60%	более 60%
<b>низкая (менее 120%)</b>	Тип 6: Владимирская, Московская и Пензенская области. Республика Мордовия.	Тип 8: Ивановская, Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Новосибирская области. Республики: Чувашия, Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия.	Тип 9: Псковская, Курганская, Кировская, Оренбургская, Читинская области. Республики: Марий Эл, Калмыкия, Северная Осетия, Тува, Бурятия.

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

Для более детальной оценки уровня жизни населения можно использовать натуральные показатели, характеризующие потребление тех или иных благ по сравнению со среднероссийским или “нормативным” уровнем. Среди них:

- ☞ потребление (в расчете на душу населения) основных продуктов питания;
- ☞ накопленное домашнее имущество (предметы длительного пользования - автомобили, холодильники, прочая бытовая техника). Особый интерес представляет уровень и динамика обеспеченности населения личными автомобилями, расходящиеся с представлениями о тотальном обнищании россиян;
- ☞ обеспеченность жильем (общая и жилая площадь на 1 человека, уровень благоустройства жилого фонда);
- ☞ обеспеченность объектами социальной инфраструктуры (школами, больницами, спортзалами и т.п.) и т.д.

Такого рода показатели, помимо оценки уровня жизни населения, могут оказаться полезными и при самом первом ознакомлении со структурой запросов местного населения. Наконец, можно обратить внимание на такой показатель, как уровень младенческой смертности, который является одним из ключевых индикаторов не только соци-

ального неблагополучия региона, но и общего уровня социально-экономического развития.

Проблема создания обобщающего (интегрального) показателя уровня жизни пока не решена. В принципе для этого можно объединить его компоненты, “взвешенные” по степени важности. Однако определение значимости каждого компонента зависит от конкретной ситуации, а эти оценки очень субъективны. Так, при высокой инфляции на первый план выходит поддержание приемлемого жизненного уровня и обеспечение минимальных социальных гарантий населению. При стабилизации экономического положения на повестке дня встает вопрос о качестве социальной помощи и развитии социальной инфраструктуры. В разных регионах действуют разные политические, экологические, структурные факторы.

Для различных регионов и различных целей можно использовать разные методики, обращая внимание в первую очередь на показатели, по которым наблюдается явное отставание от соседних регионов или от общероссийского уровня, а также резкое ухудшение ситуации за последние годы.

**Миграционные процессы.** Миграционная ситуация характеризуется соотношением числа въехавших и выехавших из региона за определенный период. В конечном счете она отражает оценку населением нынешнего состояния и перспектив территории. В начале 1990-х гг. произошли принципиальные изменения в миграционном поведении россиян. Начался массовый отток населения из северных и восточных регионов. В результате отъезда экономически активного населения во многих северных регионах стала расти доля населения старше трудоспособного возраста, что увеличивало затраты на их субсидирование.

В целом массовый отток населения - признак социального и во многих случаях экономического неблагополучия региона. Приток населения, напротив, свидетельствует о благоприятной социальной ситуации. Однако для ряда регионов массовый приток отдельных категорий мигрантов (например, вынужденных переселенцев и беженцев) является фактором обострения социальной напряженности, что в свою очередь ведет к ухудшению предпринимательского климата.

**Миграционная ситуация в регионах России в начале-середине 1990-х гг.**

<b>Увеличивающийся приток населения</b>
Ленинградская, Брянская, Владимирская, Костромская, Тверская, Тульская, Нижегородская, Белгородская, Липецкая, Астраханская, Волгоградская, Самарская, Ростовская и Оренбургская области.
<b>Неустойчивый приток населения</b>
Новгородская, Псковская, Ивановская, Калужская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Кировская, Воронежская, Курская, Тамбовская, Пензенская, Саратовская, Курганская, Пермская, Кемеровская, Новосибирская, Калининградская области. Республики: Марий Эл, Мордовия, Чувашия, Татарстан, Адыгея, Дагестан, Башкортостан, Удмуртия, Хакасия. Краснодарский, Ставропольский, Алтайский края.
<b>Неустойчивая динамика миграции населения</b>
<b>Омская,</b> Томская, Тюменская, Иркутская области. Республики: Карелия, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия, Алтай, Бурятия. Красноярский край. Москва и Санкт-Петербург.
<b>Неустойчивый отток населения</b>
Архангельская, Читинская и Амурская области. Приморский и Хабаровский края. Республики: Калмыкия, Кабардино-Балкария, Бурятия, Тува. Еврейская АО.
<b>Увеличивающийся отток населения</b>
Мурманская, Магаданская, Камчатская, Сахалинская области. Чукотский АО. Республики: Коми, Калмыкия и Саха (Якутия).

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

**Социальная напряженность.** Социально-экономический, финансовый, политический, криминогенный, экологический аспекты региональной ситуации определяют уровень социальной напряженности в регионе - степень недовольства населения сло-

жившейся ситуацией и предрасположенность к различным формам социального протеста.

Высокая социальная напряженность проявляется в забастовках, несанкционированных митингах и демонстрациях, пикетировании, голодовках, сборе подписей в пользу принятия федеральными или региональными органами власти какого-либо решения. Крайними проявлениями являются массовые беспорядки, столкновения с милицией и войсками, погромы и вооруженные выступления. Однако ключевое значение имеют не сами массовые акции, но предрасположенность населения к таким действиям. В таких внутренне напряженных регионах достаточно незначительного толчка для резкого обострения ситуации. Тогда как в спокойных регионах даже крупный социальный конфликт, острая социальная проблема могут сказаться лишь на результатах очередных выборов.

Повышенная социальная напряженность в регионе - источник неопределенности в условиях предпринимательской деятельности. Поэтому она повышает риск предпринимательства, особенно связанный с крупными и долгосрочными инвестициями. Анализ напряженности во многих случаях может помочь оценить вероятность и негативные последствия обострения социально-политической обстановки в регионе.

Социальная напряженность в регионе определяется сочетанием внешних и внутренних факторов различной природы (социальных, экономических, политических, национальных, экологических и т.д.), проявляясь как в эпизодических акциях протеста, так и в подспудно зреющих конфликтах. Умение оценивать эти проявления и их причины - одна из предпосылок снижения неопределенности условий инвестиционной деятельности и повышения ее эффективности.

**Внешние факторы социальной напряженности.** К внешним факторам, оказывающим влияние на отдельные регионы и территории, относят факторы внешнеполитического и внешнеэкономического характера. Распад СССР привел к росту напряженности в регионах нового российского приграничья, т.к. именно сюда направился основной поток мигрантов из стран СНГ. На рост социальной напряженности в новом приграничье повлияли и причины психологического характера. Например, раздражение населения введением таможенного и пограничного контроля, особенно в регионах с этнически однородным населением (российско-украинская граница в районе Донбасса и Харьковской области, российско-казахстанская граница и т.д.). Причины внешнеполитического характера могут порождать напряженную ситуацию и в отдельных частях конкретного региона. Ситуация на Северном Кавказе служат наглядным примером такой ситуации.

**Внутренние факторы социальной напряженности.** Среди внутренних факторов, влияющих на рост социальной напряженности в регионе, выделяются:

а) **социальные** - задолженность по выплате заработной платы, пенсий, стипендий, низкий уровень жизни, неблагоприятные условия труда, приток мигрантов, особенно вынужденных переселенцев и беженцев и т.д.;

б) **экономические** - проблемы, обусловленные:

- реструктуризацией производства, закрытием убыточных предприятий (крайне напряженная ситуация в шахтерских регионах - Кемеровской и Ростовской областях, Воркуте, Приморском крае);

- конверсией производства (пример - социальная напряженность в Удмуртии и во многих "закрытых" городах);

- высокой уровень "скрытой" безработицы (Ивановская, Владимирская, Псковская области, Мордовия и пр.)

- резким повышением цен (особенно регулируемых местными властями квартплаты, энерготарифов, платы за газ, проезда в общественном транспорте, некоторых продуктов питания и пр.);
- отключениями электроэнергии (например, из-за задолженности энергетикам местных коммунальных служб), перебоями в теплоснабжении (особенно в зимний период);
- сбоями в доставке грузов на Север (особое недовольство наблюдается в регионах восточного сектора Арктического побережья);
- строительством новых объектов, особенно экологически опасных или нарушающих сложившуюся социальную среду (например, строительство гаражей в парковых зонах или на спортивных площадках);
- крахом финансовых “пирамид” (например, на “родине” известных компаний “Хопер-инвест” и “Русский дом Селенга” в Волгоградской области <sup>27</sup>) и т.д.;
- в) **экологические** - связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий и катастроф техногенного характера, захоронением ядерных отходов, высоким уровнем загрязнения, “радиофобией” и т.д.;
- г) **политические** - связанные с деятельностью партий, общественных организаций и некоторых политических лидеров, особенно радикального и экстремистского толка (Дагестан), конфликтами между различными ветвями и органами власти и управления (Приморский край);
- д) **этнические** - связанные с межнациональными отношениями (сегодня актуальны для Северного Кавказа, а в начале 90-х гг. наблюдались во всех регионах с многонациональным населением, особенно в республиках - участницах “парада суверенитетов”);
- е) **административно-территориальные** - взаимоотношения краев и областей с входящими в их состав автономными округами; территориальные претензии субъектов Федерации друг к другу (например, проблема Пригородного района Северной Осетии, на который претендует Ингушетия, претензии Калмыкии на ряд районов Астраханской области); дискуссии о слиянии в один субъект Федерации Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области;
- ж) **криминогенные** - высокий уровень уличной преступности, рост организованной преступности, реальная или мнимая коррумпированность правоохранительных органов или региональных властей, отдельные дерзкие и жестокие преступления, серийные убийства и т.д.

**Социальная политика в Омской области.** Решение социальных проблем является важнейшей функцией регионального управления. 8 апреля 1997 г. Главой Администрации (Губернатором) Омской области принято постановление № 147-п "О прогнозе социально-экономического развития Омской области на 1997-2000 гг. и среднесрочном плане действий Администрации на период до 2000 г.". Согласно этому постановлению, приоритетные направления социальной политики в регионе реализуются посредством целевых социальных программ и мер, взаимоувязанных с целевыми федеральными программами.

Так, например, в сфере труда и трудовых отношений предусматривается:

- ☞ разработать концепцию формирования рынка труда (критерии, роль и функции органов управления);
- ☞ обеспечить сбалансированность рабочей силы и рабочих мест, сформировать рациональную структуру занятости на территории области;
- ☞ усовершенствовать систему обучения, переподготовки и повышения квалификации кадров;

<sup>27</sup> Вплоть до недавнего времени шли массовые митинги обманутых вкладчиков, которых здесь насчитывается, по различным оценкам, до 200 тыс. человек.

- ☞ реализовать экономические и правовые гарантии работникам предприятий различных форм собственности, в том числе по оплате, социальному страхованию и охране труда;
- ☞ обеспечить защиту трудовых прав граждан, развитие системы социального партнерства;
- ☞ не допускать массовой безработицы, не препятствуя высвобождению излишнего персонала предприятий;
- ☞ осуществлять политику, направленную на восстановление трудовой деятельности как основного источника доходов населения;
- ☞ стимулировать предприимчивость и деловую инициативу трудоспособных граждан.

### § 3. Социальная инфраструктура

Оценку состояния социальной инфраструктуры территории можно проводить с разных точек зрения в зависимости от текущих задач, стоящих перед управлением. Это предопределяет перечень необходимой информации и детальность анализа социальной сферы.

#### Подходы к оценке сферы услуг

	Метод 1	Метод 2
<b>Подходы к оценке</b>	Как элемент инвестиционной привлекательности территории	Как объект предпринимательской деятельности
<b>Виды оценки</b>	Комплексная оценка уровня развития сферы услуг	Оценка конкретного вида обслуживания
<b>Компоненты оценки</b>	1) Полнота набора услуг 2) Обеспеченность услугами 3) Уровень развития платных услуг как индикатор рыночных преобразований	1) Отраслевые показатели обеспеченности услугой 2) Потребности в услуге 3) Факторы, формирующие потребности в услуге, в т.ч. - доходы населения

Источник: CD-ROM "Регионы России".

**Метод 1. Социальная инфраструктура** может оцениваться как элемент, влияющий на степень **инвестиционной привлекательности** территории. Подразумевается, что развитая сеть учреждений культуры, образования, здравоохранения, рекреации и спорта влияет на оценку территории, формируя более интеллектуальные и физически подготовленные кадры. Хорошая организация работы пассажирского транспорта увеличивает доступность территории и мобильность населения. Многообразие услуг связи, высокий уровень телефонизации создают новые коммуникационные возможности, меняют образ жизни населения. Развитая социальная инфраструктура стимулирует инвестиции в любые отрасли хозяйственной деятельности региона. При таком подходе основной задачей становится комплексная оценка уровня развития сферы услуг. Она включает две основные составляющие:

- ☞ **оценку полноты набора** услуг, более важную при определении предпринимательского климата в отдельном населенном пункте или административном районе;
- ☞ **оценку степени обеспеченности** населения услугами во всех отраслях социальной инфраструктуры территории.

#### Обеспеченность некоторыми объектами социальной инфраструктуры населения Омской области

Удельный вес семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий (1996 г.) - 17% (РФ - 14%)  
 Удельный вес учащихся во 2-ю смену (1995 г.) - 26,2% (РФ - 24,8%)  
 Число телефонных аппаратов на 100 семей (1995 г.):  
 город - 41 (РФ - 46);  
 село - 20 (РФ - 19).  
 Обеспеченность жилого фонда (1994 г., %) теплоснабжением:  
 город - 85 (РФ - 85);

село - 29 (РФ - 22).  
 водопроводом:  
 город - 75 (РФ - 84);  
 село - 26 (РФ - 33).  
 газоснабжением:  
 город - 90 (РФ - 68);  
 село - 94 (РФ - 72).  
 канализацией:  
 город - 75 (РФ - 81);  
 село - 18 (РФ - 22).

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Видов социального обслуживания довольно много, а оценка усложнена, так как нет общих критериев их значимости. Если в регионе слабо представлены предприятия бытового обслуживания, то развитие детских дошкольных учреждений или общественного питания никак не могут это компенсировать. Отсюда следует, что полнота набора существующих видов обслуживания является одним из важных элементов комплексной оценки.

В качестве абсолютно необходимого минимума можно выделить услуги повседневного спроса, которыми регулярно пользуется большинство населения. К ним относится торговля, здравоохранение, образование, в меньшей степени - дошкольное воспитание и пассажирский транспорт. Оценка уровня обеспеченности услугами проводится через сопоставление фактических показателей с нормативными. Сохранившиеся с советских времен нормативы СНиП (санитарные нормы и правила) указывают, какой должна быть обеспеченность торговой площадью, посадочными местами в клубах и предприятиях общепита, помывочными местами в банях, сколько требуется работников бытового обслуживания на тысячу жителей.

В действительности эти нормативы не отражают потребностей населения в различных видах услуг. К тому же для жителей Чукотки, Дагестана и Москвы такие потребности очень сильно различаются. Однако исследований такого рода практически нет, поэтому вместо оптимальных значений для разных регионов приходится ориентироваться на средний или на максимальный в РФ уровень охвата населения социальной инфраструктурой. При таком подходе сопоставляются региональные показатели по каждому виду обслуживания с избранным эталоном и определяются высокообеспеченные территории. Таких регионов в России почти нет, чаще всего наблюдается контрастное сочетание отдельных видов обслуживания в пределах региона.

Важным индикатором рыночных преобразований служит развитие торговли, общественного питания и бытового обслуживания - основных отраслей платного обслуживания. В переходной экономике эти отрасли оказались наиболее привлекательными для мелкого и среднего бизнеса, поэтому по их деятельности можно судить о степени развития предпринимательства.

Показатели обслуживания населения отражают его платежеспособный спрос, что крайне важно для общей оценки предпринимательского климата. Слабое развитие торговли, общепита и особенно бытового обслуживания свидетельствует о сохранении традиций самообслуживания и продовольственного самообеспечения, характерных для отсталых территорий. Эта черта заметно усилилась во время кризиса в российской провинции. Результаты обследования ряда депрессивных регионов показывают, что многие трудоспособные жители в условиях невыплаты зарплаты занялись личным подсобным хозяйством, потеряли желание переквалифицироваться и что-либо менять в своей жизни.

**Метод 2. Сфера услуг** может рассматриваться как объект предпринимательства, что требует более подробной оценки состояния каждой отрасли. Статистика позволяет

сделать это лишь приблизительно, используя данные об обеспеченности населения тем или иным видом услуг (без учета их качества). Но даже столь примитивная информация существует только на уровне субъектов РФ и крупных городов, а на уровне административных районов, городов областного и районного подчинения она отсутствует.

Оценить реальные потребности в услугах не представляется возможным, т.к. маркетинговый анализ в России находится на зачаточном уровне. Интуицию здесь можно дополнить анализом факторов, формирующих потребности в услугах, например:

- ☞ обеспеченность видом обслуживания в разных регионах или городах, отражающая достигнутый уровень обслуживания;
- ☞ среднедушевой уровень доходов и структура населения, отражающая платежеспособность потребителей услуг разной стоимости;
- ☞ демографическая структура населения, определяющая объемы рынка услуг - от ритуального обслуживания до организации концертов популярных исполнителей;
- ☞ национально-культурные особенности территорий, влияющие на востребованность отдельных услуг;
- ☞ социальная структура населения и уровень образования, отражающие число возможных посетителей театров, музеев, картинных галерей и других “элитарных” видов обслуживания населения;
- ☞ особенности расселения, позволяющие прогнозировать рынок услуг редкого пользования (концерты, цирк, специализированные магазины, ломбарды и т.д.);
- ☞ природно-климатические особенности территории, влияющие на доступность услуг, снабжение товарами, необходимыми материалами и оборудованием.

При оценке предпринимательского климата соотношение факторов будет меняться, но достигнутый уровень обслуживания (выраженный через показатели обеспеченности) и доходы населения, отражающие платежеспособный спрос на услуги будут учитываться всегда. Услуги отличаются высокой эластичностью спроса. При сокращении доходов населения спрос на них сокращается еще быстрее, и, наоборот - при росте доходов выше определенного уровня спрос населения все более высокими темпами переключается на услуги.

Эта тенденция хорошо заметна в России: обедневшее население заметно сократило потребление услуг (учреждений культуры, спорта, рекреации и т.д.) и переключилось на самообслуживание, отказавшись от химчисток, парикмахерских, общественного питания. Возросшие потребности высокодоходных групп населения буквально за несколько лет создали бум элитных услуг практически во всех видах обслуживания - от салонов красоты и спортивно-оздоровительных комплексов до престижных рекреационных, медицинских и торговых услуг.

**Торговля.** В среднем по России на конец 1995 г. уровень приватизации предприятий торговли составил 83%, но по отдельным регионам доля приватизированных предприятий изменяется от 12% в Кабардино-Балкарии до 100% в Санкт-Петербурге. Разница в уровне приватизации отражает отношение местных властей к предпринимательству.

Стандартные статистические показатели количества предприятий торговли, обеспеченности торговой площадью на 1000 жителей в связи с резким ростом числа мелких торговых точек уже не отражают реальной картины происходящего. Целесообразно сравнивать территории по величине товарооборота на душу населения и структуре товарооборота: доле в нем непродовольственных и продовольственных товаров (в т.ч. алкогольных напитков). Еще в 80-е годы доля продаж алкоголя составляла до половины всего продовольственного товарооборота, но сейчас, в связи с изменением ценовых пропорций и ростом нелегального импорта, она снизилась до 20%. Безусловно, в поле зрения должны быть и региональные различия в уровне доходов населения.

**Общественное питание.** Анализ статистики показывает сокращение предприятий общепита, ориентированных на население с невысокими доходами. Однако быстро растет сеть предприятий быстрого обслуживания, рассчитанных на покупателей со средними доходами, а также ресторанов, обслуживающих высокодоходные слои населения. Поэтому структура расслоения по доходам является важным показателем при анализе предприятий общественного питания. Как и в торговле, здесь следует обращать внимание на различия в уровне приватизации: в среднем по РФ он составляет 80%, изменяясь от 12-18% в ряде республик Северного Кавказа до 100% в Москве. Меньшую роль играет обеспеченность населения предприятиями общепита, выраженная показателем числа посадочных мест на 1000 жителей.

**Бытовое обслуживание.** Многообразие видов услуг этой группы - от ритуальных до ремонта обуви и квартир, переработки сельскохозяйственного сырья, создает немало проблем при оценке. Существуют только два агрегированных показателя: численность работников бытового обслуживания и объем бытовых услуг в стоимостном выражении, который обычно дается в целом по отрасли, хотя разрабатывается по 14 видам обслуживания. В регионах с большой долей сельского населения статистические показатели всегда были невысоки. Это связано с общей неразвитостью сельской сферы услуг, более низкими доходами сельчан и привычкой к самообслуживанию. В переходный период сфера услуг на селе стала убыточной и сейчас находится на грани исчезновения. Статистическим показателям не следует особенно доверять при оценке достигнутого уровня обслуживания. Бытовые услуги более других отраслей ориентированы на уклонение от налогообложения.

Уровень приватизации в отрасли составляет более 80%, изменяясь от 19-24% в северокавказских республиках до 95-100% в Нижегородской и Кемеровской областях. Показатели величины доходов и структуры населения также важны для оценки. По отдельным видам услуг их можно дополнить возрастной структурой населения и уровнем смертности (ритуальные услуги), обеспеченностью автомобилями на 1000 жителей (автосервис), уровнем развития подсобного хозяйства (переработка сельскохозяйственного сырья) и т.д.

**Общее образование.** Заметное количество частных школ, лицеев и гимназий появилось пока только в крупнейших городах. Даже в Москве они составляют около 7% всех учреждений общего образования, но учатся в них менее 1% детей.

Более важным фактором следует считать уровень образования занятого населения. Как правило, родители с высшим образованием в большей степени настроены дать хорошее образование детям. Но главным критерием все же остаются доходы населения.

**Общеобразовательные школы на начало года 1996/97 учебного года**

	Советский	Центральный	Октябрьский	Ленинский	Кировский	Всего по Омску
Всего (ед./мест)	39/24635	39/24186	24/17673	30/19461	33/25176	165/111131
В них учащихся (чел.)	34636	40385	26569	29220	37653	168463
Из них: негосударственные (ед./уч-ся)	3/288	3/118	1/44	1/14	1/35	9/499
Вспомогательные школы-интернаты (ед./мест)	2/296	5/822	3/510	3/380	1/160	14/2168
В них учащихся (чел.)	271	773	473	416	191	2124
Детские дома (ед./чел.)	2/278	1/165	2/77	-	-	5/520



Администрацией Омской области определены следующие приоритеты в сфере образования:

- ☞ поддержание стабильности образовательных учреждений и адаптация системы образования к новым условиям;
- ☞ завершение формирования нормативно-правовой базы;
- ☞ рационализация сети учреждений дошкольного, общего и начального профессионального образования, развитие элитарных школ для одаренных детей и коррекционных школ для детей с отклонениями в развитии;
- ☞ социальная защита детей-сирот.

**Устав (Основной закон) Омской области.**

**Статья 100. Доступность и финансовая поддержка образования.**

1. Омская область способствует развитию системы дошкольного, общего, внешкольного, дополнительного, начального профессионального, среднего и высшего профессионального образования.
2. В Омской области законодательно определяется минимально гарантированный размер средств и нормативы отчислений на финансирование сферы образования, науки и культуры из областного бюджета.
3. Предприятиям, учреждениям, организациям сферы образования, науки и культуры, творческим работникам предоставляются льготы, определяемые федеральным и областным законом.

**Дошкольное воспитание.** Традиционная дотационность и ведомственность дошкольных учреждений стали причиной их угасания в переходный период, сеть дошкольных учреждений и число посещающих их детей значительно сократились. Наиболее жизнеспособной формой представляются мини-сады, организованные в квартирах и не отягощенные инфраструктурой. В крупных городах активно развивается индивидуальный уход за детьми на дому (услуги гувернанток). Чтобы оценить ситуацию в этой сфере, необходимо в первую очередь учитывать доходы населения, а также долю детей дошкольного возраста, не посещающих детские учреждения. Стоит обратить внимание на численность занятых домашним хозяйством или безработных женщин трудоспособного возраста - обычно они сами воспитывают своих детей или внуков.

В Омской области проводится политика на целенаправленную поддержку детских дошкольных учреждений, однако значительную их часть все же пришлось перепрофилировать.

**Детские дошкольные учреждения г. Омска в 1997 году**

	Совет- ский	Цен- тральный	Октябрь- ский	Ленин- ский	Киров- ский	Всего по Омску
Всего (ед./мест)	61/9646	73/9069	52/6777	48/6950	44/7395	278/39837
В них детей (чел.)	9931	8298	6740	6067	7468	38504
Из них муниципальные (ед./мест)	42/6546	51/6502	47/6455	21/4085	35/6155	196/29765
В них детей (чел.)	7198	6524	6455	3272	6597	29949

**Медицинское обслуживание.** Обеспеченность медицинским обслуживанием статистика определяет через численность медицинского персонала и больничных коек на 10 тысяч жителей, упуская качество лечения. Однако по этим показателям можно выявить территории, на которых не хватает медицинского персонала и больниц. Статистические данные позволяют определить уровень заболеваемости населения, в том числе по отдельным видам болезней. Но пока эта информация имеет значение лишь для государственных органов здравоохранения, поскольку юридически узаконенной частной медицинской практики в России практически нет.

Переход на страховое медицинское обслуживание в Омской области, как и в других регионах, затягивается, недостаточно разработана юридическая база, не отрегулирована система финансирования. Поэтому заниматься обслуживанием в рамках только страховой медицины пока еще сложно.

**Медицинские учреждения в г. Омске (с областными, ОЖД, ИРПа) в 1997 году**

	Совет- ский	Цен- тральный	Октябрь- ский	Ленин- ский	Киров- ский	Всего по Омску
Больницы (ед./коек)	7/2117	27/9330	8/1800	6/2080	5/2098	53/17425
в них	2/210	1/100	-	-	?	?
- дома ребенка	-	-	-	2/195	?	?
- санатории	17/6057	42/13057	11/3674	16/5662	8/4871	94/33321
- поликлиники (ед./пос./см.)	<b>В том числе учреждения городского департамента здравоохранения (ед./коек)</b>					
Больницы (ед./коек)	7/2117	15/2820	8/1800	3/620	4/2038	37/9395
в них	2/210	1/100	-	-	-	4/310
- дома ребенка	-	-	-	2/195	1/75	3/270
- санатории	17/6057	26/7662	11/3674	11/2992	7/4721	72/25106
- поликлиники (ед./пос./см.)						

Система платного лечения, появившаяся во многих больницах, поликлиниках и диагностических центрах, остается половинчатой формой, с помощью которой учреждения здравоохранения пытаются решить свои финансовые проблемы. Поэтому наиболее распространенными видами предпринимательской деятельности в здравоохранении остаются стоматологические и косметические услуги. В последние годы к ним добавились услуги наркологов. Потребности в рыночно ориентированных видах медицинского обслуживания целиком определяются сегодня уровнем доходов населения.

**Обслуживание культурных потребностей** населения претерпело наиболее серьезные изменения. Это видно по данным статистики, хотя она отражает только число учреждений культуры, количество посадочных мест в зрительных залах и книг в библиотеках.

**Учреждения культуры (ед./мест) в г. Омске в 1997 году**

Административные округа	Театры	Дома культуры и клубы	Кинотеатры	Киноконцерт- ный зал	Цирк
Советский	1/550	6/3550	1/540	-	-
Центральный	4/2888	6/4202	5/2183	1/1200	-
Октябрьский	1/200	8/5012	1/635	-	1/2000
Ленинский	-	5/2868	3/980	-	-
Кировский	-	5/2040	2/1222	-	-
<b>Всего по Омску</b>	<b>6/3638</b>	<b>35/17672</b>	<b>12/5560</b>	<b>1/1200</b>	<b>1/2000</b>

Из-за недостатка финансирования резко сократилась сеть клубов, домов культуры и библиотек, особенно в сельской местности. Крупные дворцы культуры ограничили число предоставляемых услуг, превратившись в концертные площадки и выставочные центры. Значительно сократилась посещаемость кинотеатров, кинопрокат перестал приносить доходы. Деятельность музеев, театров и картинных галерей убыточна, она опирается на государственное финансирование и спонсорскую поддержку.

Единственным прибыльным видом стал музыкальный шоу-бизнес, ориентированный на молодежную аудиторию. Этот вид деятельности имеет отлаженную систему маркетинга, в нем поделены сферы влияния крупных производителей услуг. В остальных видах обслуживания культурных потребностей успешная предпринимательская деятельность в ближайшие годы маловероятна.

Мировой опыт показывает, что с ростом доходов населения могут стать перспективными комплексы типа “Дисней-лэнда”, ориентированные на семейный отдых. Примером движения в этом направлении можно считать КДЦ “Волшебный остров”, созданный на базе кинотеатра “Родина”. В целом досуговая политика городского самоуправления сегодня осуществляется через реорганизацию ставших убыточными кинотеатров в культурно-досуговые центры (КДЦ) с полным набором предоставляемых услуг.

Еще одним способом повышения доходности учреждений культуры становится их размещение под одной крышей с крупными магазинами. Построенные по этому принципу “шопинг-центры” получают дополнительный приток посетителей в небольшие картинные галереи, музеи, концертные залы. В Омске такая тактика привлечения посетителей практикуется в Омском торговом центре, где проводятся конференции, презентации и отдельные мероприятия МВЦ “ИнтерСиб”, действует художественная галерея.

Администрацией Омской области определены следующие приоритеты в сфере культуры и искусства:

- ☞ выделение объектов особой культурной значимости и их использование в качестве фактора социальной стабилизации общества;
- ☞ обеспечение сохранности музейных и библиотечных фондов, централизованное комплектование сельских библиотек;
- ☞ сохранение материально-технической базы учреждений культуры городов и районов Омской области и т.д.

**Рекреационное обслуживание** наиболее чутко реагирует на уровень доходов населения. Примером тому служат пустующие санатории и дома отдыха, сокращение числа путевок, оплачиваемых из профсоюзных фондов социального страхования.

В то время как среднестатистический россиянин проводит отпуск на даче или в деревне, высокодоходные категории населения формируют спрос на дорогостоящие рекреационные услуги - отдых за рубежом или в отечественных санаториях высокого уровня обслуживания. Для оценки состояния дел в этой отрасли самый важный критерий - величина и структура доходов населения, особенно количество потребителей с высокими и относительно высокими доходами.

**Услуги связи** остаются монополией государства, поэтому тенденции в этой сфере обслуживания мало чем различаются в разрезе территорий. Объемы почтовой корреспонденции за последние 10 лет значительно снизились, особенно пострадали почтовые пересылки. Резко снизилось качество оказываемых услуг за счет воровства из почтовых отправок. Очень большие изменения произошли в структуре оказываемых Министерством связи услуг населению. Так, снижение подписки на периодические издания в некоторой степени было компенсировано розничной торговлей периодикой в почтовых отделениях. Однако центральные издания пострадали непоправимо. Значительную часть доходов почтовое ведомство получает сегодня от доставки пенсий и приема коммунальных платежей.

Что касается других отраслей связи, то в Омской области все вопросы, связанные с предоставлением услуг проводной связи, замыкаются на АО “Электросвязь”, которая охватывает все сельские районы и территорию Омска. Наиболее быстро растущий бизнес в этой сфере - организация сотовой связи (в Омске уже три альтернативных системы – “Би-лайн”, “Сибирская сотовая связь” и “JSM”), но клиентская база этого вида услуг ограничена из-за их высокой стоимости. Дороговизна услуг мешает также широкому распространению экспресс-почты.

**Пассажирский транспорт** сегодня находится в государственном или ведомственном управлении, практически везде он дотационен. Единственный ранее прибыльный вид, услуги такси, оказался неконкурентоспособными по сравнению с не платящим налогов частным извозом. С переходом к более цивилизованному бизнесу услуги такси, безусловно, возродятся, но пока ситуация в больших городах России противоположна городам Запада, где такси широко распространены. Пока же “серый рынок” услуг извоза возрастает в связи с быстрым ростом обеспеченности личными автомобилями. Например, в Омской области в 1995 году на 1000 жителей приходилось более 82 автомобилей (в среднем по России - 93), а в 1990 году их было только 58 (в среднем по России - 59).

**Регулирование цен на коммунальные услуги.** До принятия закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (12 августа 1995 г.) тарифов на коммунальные услуги устанавливала администрация Омской области (региональная энергетическая комиссия и областной экономический комитет). Теперь в обязанности органов местного самоуправления вменены “...организация, содержание и развитие муниципальных, энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации”. Это привело к переходу полномочий по установлению коммунальных тарифов (пока только на водоснабжение и канализацию) к финансово-экономическому управлению городского департамента финансов. Центры жилищных субсидий образованы и действуют при окружных администрациях.

Согласно методике расчета экономически обоснованных ставок и тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства, утвержденной Комитетом РФ по муниципальному хозяйству, стоимость предоставления коммунальной услуги, в процентах от которой рассчитывается ставка оплаты населением, включает в себя себестоимость, рентабельность, НДС и спецналог. Уровень рентабельности устанавливается договором между администрацией города и муниципальным предприятием “Водоканал”.

Технология установления тарифа на воду и канализацию выглядит следующим образом: из расчета себестоимости услуги и нормы рентабельности (обычно не более 25%) устанавливается средний тариф за 1 м<sup>3</sup>. После утверждения ставок оплаты воды и канализации для населения, которые меньше среднего тарифа, тариф для предприятий пропорционально увеличивается так, чтобы общая сумма поступлений в “Водоканал” покрывала себестоимость и запланированную рентабельность. В результате предприятия платят за воду и канализацию в 4-5 раз больше, чем население.

Среди всех муниципальных предприятий “Водоканал” наиболее благополучен. Особенно это касается канализации, прибыль от которой покрывает убытки водопровода. Причина прибыльности канализации в том, что большую часть очистных сооружений используют промышленные предприятия, оплачивающие сброс по специальному тарифу.

Таким образом, значительная часть нагрузки на содержание и развитие коммунального хозяйства приходится на городской бюджет и промышленные предприятия, что сдерживает развитие коммунальной инфраструктуры из-за недостатка бюджетного финансирования и развитие экономики из-за чрезмерно высокой платы за пользование коммунальной инфраструктурой.

**Государственное регулирование социальной сферы** в Омской области включает в себя:

- ☞ переориентацию финансовых ресурсов на адресную поддержку населения с учетом материального положения и заявительного принципа;

- ☞ регулирование цен на продукты детского питания, лекарственные средства и продукцию регионального фонда (хлеб из муки "Подольской" 1 и 2 сорта, мясо говядины, свинины, молоко, сметану и продукцию, реализуемую в учебных заведениях);
- ☞ регулирование тарифов на услуги связи, пассажирские внутриобластные перевозки, газ и топливо, услуги социальных учреждений;
- ☞ реализация федеральных Законов "О ветеранах", "О социальной защите инвалидов в РФ", "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста" и др.
- ☞ организация занятости, оздоровления и отдыха несовершеннолетних в летний период;
- ☞ предоставление льготных и бесплатных физкультурно-оздоровительных услуг социально незащищенным слоям населения;
- ☞ рационализация учреждений физической культуры и спорта и закрепление рекреационных земель для физкультурно-оздоровительной деятельности, туризма и др.

**Состояние рынка платных услуг населению.** Как уже говорилось выше социальная инфраструктура во многом зависит сегодня от степени урбанизации территорий и сосредотачивается в основном в городских агломерациях. Наиболее полная картина статистических показателей социальной инфраструктуры доступна для г. Омска.

Структура платных услуг, оказанных населению города за 1 полугодие 1998 года, характеризуется следующими данными:

Виды услуг	Общий объем, млн. руб.	Удельный вес в общем объеме услуг, %	
		1 полугодие 1998 г.	1 полугодие 1997 г.
Бытовые	360,8	21,1	20,4
Пассажирского транспорта	328,0	19,2	22,1
Связи	126,4	7,4	6,6
Жилищно-коммунальные	317,7	18,6	17,3
Системы образования	85,4	5,0	3,3
Учреждений культуры	15,3	0,9	0,8
Медицинские	97,3	5,7	5,4
Рекреационного характера	44,4	2,6	2,4
Правового характера	206,7	12,1	16,1
Прочие услуги	126,4	7,4	5,6
<b>Общий объем платных услуг населению</b>	<b>1708,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 32.

Так, в 1 полугодии 1998 года объем платных услуг, оказанных населению через все каналы реализации, сохранился на уровне 1 полугодия 1997 года и составил 1708,4 млн. руб. Ситуация характеризовалась оживлением в сфере платного образования, медицины, бытового обслуживания населения, главным образом за счет частного предпринимательства. Здесь преобладали виды обслуживания, которые носят обязательный характер: пассажирский транспорт, бытовые и жилищно-коммунальные. Доля услуг, связанных с проведением досуга (учреждения культуры и спорта) незначительна.

В 1 полугодии 1998 года жителям города было оказано услуг бытового характера на 360,8 млн. руб. В общем объеме платных услуг на их долю приходится 21,1%. Большую роль в оказании платных услуг населению играли предприниматели (в общем объеме - 42%, бытовых услуг - 66%). По ремонту радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и приборов, ремонту и индивидуальному пошиву одежды, ремонту и строительству жилья доля их труда варьировала от 73 до 97%.

## § 4. Жилищная политика

Под жилищной политикой понимается комплекс мер, направленных на регулирование хозяйственных отношений, связанных с вводом, распределением и эксплуатацией жилищного фонда субъектов Российской Федерации.

### Конституция (Основной закон) Российской Федерации

#### Статья 40

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.
2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.
3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Экономический интерес к жилищной сфере обусловлен разными причинами:

- ☞ жилье рассматривается как объект вложения средств с целью последующей перепродажи и получения прибыли (речь идет только о существующем жилом фонде, строительство жилья относится к инвестиционному комплексу);
- ☞ предпринимательство не связано с жилищной сферой, но при найме работников могут возникнуть дополнительные затраты, связанные с необходимостью решать проблему обеспечения жильем;
- ☞ предпринимательская деятельность сосредоточена в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

**Обеспеченность жильем** рассчитывается ежегодно как по общей, так и по жилой площади (только жилые комнаты), приходящейся на одного человека. В среднем по РФ душевая обеспеченность общей площадью жилья составляет 17 м<sup>2</sup>, жилой - на треть меньше. Показатели обеспеченности жильем заметно отличаются по регионам: от 12-13 м<sup>2</sup> на человека в районах Крайнего Севера, Дальнего Востока и на Северном Кавказе до 19 м<sup>2</sup> в Центральной России.

Данные обеспеченности жильем позволяют приблизительно оценить остроту жилищной проблемы в регионе. Для этого достаточно сопоставить данные со среднероссийскими или с показателями соседних территорий. Более точная оценка содержится в данных переписи 1989 г., где показано, какая часть населения имеет менее 3 м<sup>2</sup> на душу, а какая - 6, 9, 12 м<sup>2</sup> и т.д. Точность этих данных достаточно высока, так как за прошедшие годы немногие граждане улучшили жилищные условия из-за спада в строительстве жилья. При анализе чаще используют данные городских поселений, т.к. одиноко проживающие в сельских домах пенсионеры имеют высокую обеспеченность жильем и это искажает картину в целом по региону. Кроме того, можно воспользоваться показателем удельного веса семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий (в разных регионах критерии обеспеченности различны).

Качественные показатели жилого фонда можно оценить на основе двух источников информации. Наименее достоверный - текущая статистика, где ежегодно указывается доля ветхого и аварийного жилья. Эта информация конъюнктурна и постоянно занижается. Более точные данные содержит перепись населения 1989 г., где указана площадь жилого фонда (и доля проживающих) в домах разных лет постройки. Кроме того, таблицы переписи содержат данные о капитальности жилого фонда (строительном материале), что позволяет косвенно оценить степень износа жилья.

Принадлежность жилого фонда за прошедшие годы значительно изменилась. Количество проживающих в общежитиях, составлявшая в конце 80-х более 3% населения (а в северных регионах - до 10%), заметно снизилось из-за ликвидации общежитий. Зато резко увеличилась доля снимающих жилье, особенно в крупных городах и районах притока беженцев. В большинстве случаев регистрация снимающих жилье не ведется,

поэтому оценить величину этих наиболее нуждающихся групп населения, практически невозможно. Доля живущих в собственных домах изменилась незначительно и информацией переписи вполне можно пользоваться для оценки частного сектора.

Наиболее крупная категория - государственный и ведомственный жилые фонды (представленные многоэтажной застройкой) также преобразована: в целом по РФ перешло в собственность населения уже более трети жилья. Данные о доле приватизированного жилого фонда по регионам заметно отличаются: более половины жилфонда приватизировано на Северном Кавказе, на юге Западной Сибири и только 16-25% - в Татарии, Башкирии и Якутии. Эти данные регулярно учитываются статистикой, они крайне важны для совокупной оценки рынка жилья. Как правило, чем выше уровень приватизации жилого фонда, тем активнее развиваются рыночные отношения в жилищной сфере.

Обеспеченность коммунальными удобствами является важнейшей характеристикой комфортабельности жилья. Газификация, наличие центрального отопления, водоснабжения, ванн присутствуют пока далеко не во всех жилых домах. Не говоря о сельской местности, даже в средних и малых городах значительная доля жилого фонда лишена этих удобств, что резко снижает его рыночную цену. Для оценки благоустройства можно пользоваться данными, характеризующими долю жилого фонда, обеспеченного каждым из видов удобств.

Сегодня водо-, газо-, энергоснабжением жилья ведают государственные или ведомственные (формально акционированные) организации. Однако уже в ближайшие годы начнет формироваться рынок услуг и в этой сфере. Состояние инженерных сетей (время постройки, степень износа) и количество потребителей услуг, выраженное через площадь и долю жилья, обеспеченного тем или иным видом благоустройства, войдут в число важнейших параметров коммунального обслуживания.

Процесс перехода на **новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг** происходит в различных регионах Российской Федерации с разной интенсивностью. В некоторых регионах этот переход (как и жилищная политика вообще) осуществляется вполне осознанно, и наоборот, есть регионы, где местная администрация едва поспевает за процессами.

В большинстве регионов в 1994 г. (начало реформы) было принято решение установить ставки и тарифы для населения на основе нормы затрат по содержанию жилья и предоставлению коммунальных услуг в размере 15-20%. Уже в течение 1 квартала 1995 г. в большинстве крупных городов стоимость оплаты жилищно-коммунальных услуг в стандартной квартире увеличилась в среднем в три раза и составила от 25 до 50 тыс. рублей (в городах Севера - до 100 тыс. руб.). Тарифы оплаты устанавливались из расчета покрытия расходов от 20% до 40%.

При среднем для городов России уровне жилищно-коммунальных расходов в стандартной квартире муниципального фонда (54 м<sup>2</sup> при проживании 3 человек), равном 105,4 тыс. рублей, выделяется несколько групп городов (областей) по типам политики перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. Несмотря на то, что в начале 1996 гг. в ряде регионов (Север, Северо-Запад, Центрально-Черноземный, Поволжье, Урал и Сибирь) наблюдалось сближение внутрирегиональных уровней оплаты жилья и коммунальных услуг, сохранялся 2,5-3,5-кратный разрыв между оплатой услуг в городах, проводящих различную политику в области реформы ЖКХ.

В настоящее время большинство региональных и муниципальных властей утверждает, что население оплачивает примерно 40% расходов на жилищно-коммунальные услуги (анализ нормативных актов выявил 3 исключения: в Нижнем Новгороде и Воронеже - 30%, в Самаре - 60%). Такой уровень предусматривался к 1996 г. постановле-

нием Правительства № 935. Впоследствии жесткий график перехода на новую оплату жилья и коммунальных услуг был отменен, но влияние постановления № 935 продолжает прослеживаться. При этом реальной картиной происходящих процессов ни один федеральный орган не владеет. Достаточно сказать, что основная форма статистической отчетности (22-ЖКХ “Сведения о работе предприятий жилищно-коммунального хозяйства”) поступает не более чем по 60 субъектам Федерации. К тому же ее данные весьма ненадежны, поскольку на региональном уровне происходит усреднение показателей отдельных территорий.

Еще более острой проблемой является неопределенность оценок нормативных затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг. Несмотря на утвержденную на федеральном уровне “Методику расчета экономически обоснованных тарифов на содержание жилья и предоставление коммунальных услуг”, на местах расчеты ведутся по-своему. Колебания нормативных затрат между близлежащими регионами настолько велики, что их можно объяснить только различиями в методике. Например, согласно исследованиям Института экономики города, в начале 1996 г. нормативная себестоимость содержания 1 м<sup>2</sup> стандартной квартиры во Владимире составляла 7,5 тыс. руб., в Рязани - 4,7 тыс. руб.; в Ростове-на-Дону - 6,9 тыс. руб., в Волгограде - 2,9 тыс. руб. Поэтому во Владимире и Ростове-на-Дону население покрывает 23-25% нормативных затрат, а в Рязани и Волгограде - 35-40%.

Еще более значительны различия в “экономически обоснованных” тарифах на отдельные виды услуг. Так, стоимость 1 Гкал тепла колеблется от 23 тыс. руб. в Орле до 85 тыс. руб. в Туле и от 112 тыс. руб. в Тюмени до 525 тыс. руб. в Томске; кубометр канализационных стоков оценен в 1 574 рубля в Белгороде и в 229 рублей - в Воронеже; удельные тарифы на водоснабжение меняются от 113 рублей в Иваново до 303 рублей во Владимире, и т.д.

В целом можно выделить следующие группы ценовой политики на рынке жилищных услуг в субъектах РФ:

1. “Сознательные консерваторы” (Брянская, Смоленская, Тульская, Орловская, Саратовская, Ульяновская области, Мордовия). Ситуация в ЖКХ ухудшается, однако для реформирования отрасли ни по одному направлению существенных шагов не предпринимается. По-видимому, эта ситуация связана с общей консервативной направленностью социально-экономической политики.

2. “Хитрые консерваторы” (Санкт-Петербург, Белгородская, Ярославская области, Башкирия, Татарстан, Красноярский край). Основные регионы-доноры на освоенных территориях. Активно и целенаправленно реализуют некоторые направления жилищной реформы при сохранении общего консервативного фона. Либо готовятся к продвижению вперед, либо ограничиваются отдельными элементами реформы.

3. “Филантропы” (Пермская, Иркутская, Кемеровская, Тюменская области, республики Коми, Саха (Якутия). Относительно богатые регионы, основные доноры в зоне Севера, Сибири и Дальнего Востока. В отличие от сознательных консерваторов могут позволить себе сохранять старую систему функционирования отрасли без особых последствий в обозримом будущем.

4. “Неподготовленные реформаторы” (Ивановская, Курганская, Астраханская, Амурская области, Краснодарский край, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Карачаево-Черкессия, Марий Эл, Тува). Дотационные территории с сильным влиянием коммунальных предприятий-монополистов на ход жилищной реформы. Как правило, высокие издержки на предоставление жилищно-коммунальных услуг. В попытках снизить зависимость ЖКХ от бюджетных дотаций приняли высокие темпы увеличения доли населения в покрытии издержек.



5. “Умеренные реформаторы” (Тверская, Костромская, Калужская, Вологодская, Волгоградская, Самарская, Омская, Свердловская, Челябинская области, Удмуртия). Крупные центры урбанизации на территории Европейской части или Урала. Занимают среднее положение по большинству показателей. Жилищная реформа разворачивается достаточно осторожно, однако осознанно, целенаправленно и комплексно.

6. “Подготовленные реформаторы” (Московская, Ленинградская области, Ставропольский край). Сложная бюджетная ситуация не позволяет идти по “филантропическому” пути. Однако устойчивость социально-экономической структуры способствует относительно сбалансированному реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

**Типы жилищно-коммунальной политики и размер оплаты жилья и коммунальных услуг в стандартной квартире (по состоянию на июль 1996 г.)**

	Политика сдерживания роста оплаты жилищно-коммунальных услуг	Политика ускоренного роста оплаты жилищно-коммунальных услуг
Районы с относительно низкими затратами на содержание жилищного фонда (Северный Кавказ, Центрально-Черноземный район, Поволжье)	35-55 тыс. руб.: Курская, Ульяновская, Саратовская области, Дагестан.	100-125 тыс. руб.: Астраханская, Ростовская области, Краснодарский и Ставропольский края, Карачаево-Черкессия.
Средняя полоса России (Северо-Западный, Центральный и Волго-Вятский районы)	35-65 тыс. руб.: Брянская, Тульская, Смоленская, Орловская области, Мордовия и Чувашия.	110-150 тыс. руб.: Москва, Ленинградская, Ивановская, Московская, Новгородская и Калининградская области.
Районы с относительно высокими затратами на содержание жилищного фонда (Северный, Уральский, Восточно- и Западно-Сибирский, Дальневосточный районы).	65-100 тыс. руб.: Иркутская и Омская области, Хакасия и Чукотка.	165-270 тыс. руб.: Мурманская, Амурская, Сахалинская и Камчатская области, Хабаровский и Приморский края, Еврейская АО, Якутия.

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

В условиях, когда платежеспособный спрос большинства населения падает, следует ожидать падения уровня собираемости платежей за услуги, оказываемые предприятиями жилищно-коммунального хозяйства и транспорта. Поэтому дальнейшее повышение платы за содержание жилья и тарифов на коммунальные услуги скорее всего не приведет к увеличению собираемости платежей, но может вызвать рост социальной напряженности в обществе. В связи с чем при проведении аудиторских проверок городского хозяйства, предусмотренных постановлением Главы городского самоуправления от 1 июня 1998 г. № 198-п “О первоочередных мерах по реформированию жилищно-коммунального хозяйства г. Омска в 1998 году”, особое внимание обращается на анализ системы внутреннего учета и ценообразования с целью исключением необоснованного завышения тарифов.

**Состояние жилой зоны г. Омска.** Вся жилая площадь домов, расположенных в Омске по состоянию на декабрь 1997 года — 21408033 м<sup>2</sup>. Доля частных домов — 11,9%, муниципального жилого фонда — 48,7%, ведомственного жилого фонда, по состоянию на декабрь 1997 года — 39,4%. Следует отметить, что из 53052 домов, составляющих жилой фонд Омска, только 6302 являются многоквартирными, что ярко свидетельствует о специфике застройки жилой части Омска. Ее большую часть составляет так называемый частный сектор (44512 домов). Кроме того, возраст основной части жилого фонда — более 20 лет (90,6% домов). С одной стороны, это свидетельствует о необходимости проведения реконструкции и требует наличия масштабного маневренного жилого фонда. С другой стороны, большинство старых домов располагается в

частном секторе. По данным статистики 13% жилой площади в городе не оборудовано водопроводом и канализацией, что примерно соответствует доле частных домов.

В то же время вся жилая часть Омска занимает 104,6 км<sup>2</sup>, из которых 33 км<sup>2</sup> приходится на малоэтажную застройку (только под приусадебными участками - 22,9 км<sup>2</sup>). Таким образом, более 30% жилой зоны Омска занимает неблагоустроенную часть города. Учитывая, что географически многие территории частного сектора приходятся на центральные районы города, так как в последние десятилетия велось интенсивное освоение левобережной части и окраин города (Московка, Амурский, Чкаловский, Заозерный), нерациональность градостроительной политики не вызывает сомнений.

Результатом ошибок в застройке города является растянутость коммуникаций и удорожание их эксплуатации. Перегруженность центральных транспортных магистралей (ул. Ленина, пр. Маркса) является общепризнанной. Косвенным подтверждением этого является размер общей площади основных автомагистралей и городских улиц — 28,6 км<sup>2</sup>. В настоящее время площадь застроенных массивов составляет 2,6 км<sup>2</sup> и речь о сносе частных домов в настоящее время не идет - в Омске достаточно свободных земель под застройку. Это направление является продолжением прежней градостроительной политики: в городе велось интенсивное освоение новых площадей, а старый жилой фонд практически не сносился и не реконструировался. Однако если в 60-х годах такая политика приводила к снижению удельного веса ветхих домов в общем объеме жилого фонда, то в 90-е годы их число стало стремительно увеличиваться.

Годы	Жилой фонд, тыс. м <sup>2</sup>	Численность населения г. Омска, тыс. чел.	Жилье, м <sup>2</sup> на одного жителя
1950	1894	-	-
1960	4771	-	-
1970	8860	821,2	10,8
1980	13353	-	-
1981	13673	1043,5	13,1
1982	13863	1060,6	13,1
1983	14231	1079,5	13,2
1984	14764	1093,6	13,5
1985	15545	1107,7	14,0
1988	16665	-	-
1989	17230	1148,5	15,0
1990	17488	1158,8	15,1
1991	17804	1166,8	15,3
1992	18546	1168,6	15,9
1993	18855	1166,6	16,2
1994	19467	1161,2	16,8
1995	19872	1162,7	17,1
1996	20189	1160,2	17,4
1997	21408	1157,7	18,5
1998	21729	1174,5	18,5

Это объясняется естественными причинами: высокие темпы жилищного строительства в шестидесятые годы позволяли вводить более трехсот тысяч м<sup>2</sup> жилья ежегодно; темп прироста нового жилья опережал темп старения имеющегося жилого фонда. Соответственно, на протяжении 50-х годов удельный вес ветхого жилья в общем жилом фонде снижался, в 60-е — стабилизировался, в 70-е — начал постепенно расти. Определенный перелом произошел в 90-е годы, когда объем жилого фонда, переходящего в ветхое состояние, сравнялся с объемами нового строительства. Наконец, после 2000 г. в Омске в разряд ветхого перейдет сразу 1,5 млн. м<sup>2</sup> жилья, что может окончательно закрепить неблагоприятные тенденции в развитии города.

**Ввод в действие жилых домов за счет всех источников финансирования**

Регион	Населе- ние, тыс. чел.	Ввод в действие жилых домов за счет всех источников финансирования				Рейтинг по аб- солют- ным значе- ниям	Рей- тинг на душу насе- ления
		абсолютный, тыс. м <sup>2</sup>		на 1000 жителей м <sup>2</sup>			
		ян- варь-ию нь 1998 г.	сред- неме- сячно	ян- варь-ию нь 1998 г.	сред- неме- сячно		
Алтайский край	2672,0	96,8	16,1	36,2	6,0	3	4
Кемеровская область	3022,8	130,6	21,8	43,2	7,2	2	3
Новосибирская область	2749,3	36,8	6,1	13,4	2,2	6	7
Омская область	<b>2178,5</b>	<b>57,1</b>	<b>9,5</b>	<b>26,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
Томская область	1073,2	54,1	9,0	50,4	8,4	5	2
Тюменская область	3211,1	236,9	39,5	73,8	12,3	1	1
Республика Алтай	202,5	6,7	1,1	33,1	5,5	7	5

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. Омск., Облкомстат, 1998. С. 7.

Даже если абстрагироваться от экономической стороны процесса, для того, чтобы переломить тенденцию разрастания трущоб необходимо обеспечить реконструкцию и снос не менее 500 тыс. м<sup>2</sup> в год, при одновременном вводе нового комфортабельного жилья на уровне 400–500 тыс. м<sup>2</sup> в год. В “лучшие годы” в Омске вводилось до 770 тыс. м<sup>2</sup> жилья (1985 г.); тем не менее нельзя не учитывать депрессивное состояние местных строительных организаций.

Ситуация характеризуется большой инерционностью: уже в настоящее время наступило определенное равновесие между новым жильем повышенной комфортности, обычным благоустроенным жильем в многоквартирных домах, зданиями, требующими капитального ремонта и смены внутридомовых коммуникаций, а также ветхим и аварийным жилым фондом. Специфика положения заключается в том, что рынок жилья пополняется прежде всего квартирами в старых зданиях. Стоимость строительства жилья повышенной комфортности значительно дороже, чем средний уровень цен на рынке старого жилья. С ним сопоставима стоимость строительства обычного благоустроенного жилья (свыше 300 \$ за 1 м<sup>2</sup> — стоимость строительства нового жилья; примерно таков же уровень цен на “старое” жилье)<sup>28</sup>. Учитывая отсрочку с начала строительства, а также инфляционный риск, при равной стоимости потребитель чаще предпочитает готовое жилье.

Однако эксплуатационные расходы ветхих домов с ранними сроками ввода и общежитий значительно выше, чем новых зданий за счет более высоких расходов на текущий ремонт. И даже в случае успешного завершения жилищно-коммунальной реформы ситуация не изменится и денег для расселения трущоб у городской администрации не появится. Наоборот, содержание ветшающего жилого фонда будет отвлекать все больше средств у города из-за скопления малоимущих жителей в старых домах.

Разумеется рост потребности в жилье, обусловленный демографической ситуацией, в ближайшие годы будет покрываться объемами нового жилищного строительства (примерно до 300 тыс. м<sup>2</sup> в год), хотя рост уровня цен в строительстве жилья привел к очередному снижению объемов ввода в 1997 году до уровня 189 тыс. м<sup>2</sup>. Таким образом, в ближайшие годы ввод нового жилья будет примерно соответствовать выводу ветхого жилья.

**Цены на рынке жилья.** Стоимостные показатели в жилищной сфере начали работать лишь недавно. Ранее оценка стоимости жилья велась местными бюро технической

<sup>28</sup> Следует отметить что рынок жилья сильно дифференцирован в результате объективных (комфортность, местоположение) и субъективных (стратегия риэлтерской фирмы, узость легального рынка жилья и др.) факторов.

инвентаризации (далее - БТИ) и не отражала реальной ситуации, т.к. сильно занижалась. Основным способом оценки была статистика квартирных обменов. В последние годы в крупнейших городах страны стала доступной информация о рыночной стоимости жилой площади и ее динамике, основанная на данных риэлторских фирм. Но в большинстве городов и регионов полноценный рынок еще не сформирован, о чем можно судить по небольшим объемам продаж и покупки жилья. Поэтому стоимостными данными не всегда надежны и могут резко колебаться из-за немногочисленности проводимых на рынке операций.

Кроме того, по среднедушевым доходам можно приблизительно оценить уровень жизни и покупательную способность населения того или иного региона, возможности оплаты растущих коммунальных тарифов. Более интересна для операций на рынке жилья информация о структуре доходов, особенно доле населения с высокими доходами. Помимо объективных показателей, немалую роль в жилищной сфере играют и субъективные предпочтения населения. Особенно важно учитывать этот фактор при работе на рынке жилья: важно определить привлекательность городского района и круг возможных покупателей.

Большинство риэлторов привыкли опираться на собственные представления, поскольку аналитическая информация о предпочтениях населения зачастую отсутствует. Однако в столичных городах уже более десяти лет градостроительные институты (Генплана Москвы, Институт проблем города) проводят социологические опросы, позволяющие оценить жилищные предпочтения населения, как по типу застройки, так и по конкретным районам.

По данным выборочного обследования цен на рынке жилья во втором квартале 1998 г., проведенном Департаментом постоянных советников Администрации г. Омска, реализация жилищного фонда происходила только на вторичном рынке. Приоритетными в объеме продаж являлись спальные районы. Продажа квартир низкого качества осуществлялась в среднем по 1740,5 руб. за 1 м<sup>2</sup> общей площади. На 14,0% выросли цены на квартиры улучшенной планировки. Значительно ниже предыдущих периодов сложилась цена на элитные квартиры и составила 2900,0 руб. за м<sup>2</sup>.

**Уровни цен 1 м<sup>2</sup> общей площади жилых помещений в г. Омске**

	Уровень цены во 2 квартале 1998 г., руб.			Соотношение максимальной и минимальной цены, %
	минимальная	максимальная	средняя	
Квартиры низкого качества	1487,0	2100,0	1740,5	1,4
Типовые квартиры	1644,5	2600,0	2063,8	1,6
Квартиры улучшенной планировки	1800,0	3500,0	2480,3	1,9
Элитные квартиры	-	-	2900,0	-

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 44.

В 1997 году продолжалась работа по передаче в муниципальную собственность ведомственного жилого фонда и связанных с ним инженерных коммуникаций. Всего за год в муниципальную собственность было передано 347 домов общей площадью 737,7 тыс. м<sup>2</sup>, плановые убытки составили 97,0 млрд. руб. Совместным решением Администрации и Законодательного Собрания Омской области, Администрации г. Омска, Совета Федерации Омских профсоюзов, Союза товаропроизводителей и работодателей области от 08.10.97 г. "О дополнительных мерах по стабилизации экономического положения в оборонно-промышленном комплексе" передача жилого фонда, находящегося на балансе предприятий ВПК, в муниципальную собственность определена одним из

важнейших направлений работы в целях предупреждения развития кризиса и поддержки предприятий ВПК.

**Общая площадь жилых домов в г. Омске (тыс. м<sup>2</sup>) по округам на 01.01.97.**

	муници- пальных	ведом- ственных	частного сектора	ЖСК	кондоми- ниумы	Всего
Советский	2884,1	1006,1	150,5	422,6	148,5	4611,8
Центральный	2207,7	1454,5	1007,0	435,8	136,3	5241,3
Октябрьский	1217,6	1259,0	177,1	293,4	25,7	2972,8
Ленинский	920,1	1502,3	689,3	322,7	26,2	3460,6
Кировский	2200,6	757,4	491,7	602,5	130,5	4182,7
<b>Всего по Омску</b>	<b>9430,1</b>	<b>5979,3</b>	<b>2515,6</b>	<b>2077,0</b>	<b>467,2</b>	<b>20469,2</b>

По данным БТИ в 1997 году на балансе Администрации г. Омска находилось 48,7% жилья. Очевидно, что рост удельного веса фондов жилищно-коммунального хозяйства будет продолжаться еще некоторое время: процесс передачи ведомственного жилья продолжится до 2000 года. Таким образом, от эффективного использования финансовых ресурсов населения и реализации жилищно-коммунальной реформы непосредственно зависит будущее города. Пока вместо дохода содержание жилого фонда приносит балансодержателям лишь убытки.

**Перспективы жилищного строительства.** Возможны два подхода к оценке перспектив жилищного строительства в муниципальных образованиях.

В первом случае можно оценить спрос на жилье как  $\frac{1}{7}$  от размера фонда оплаты труда (предполагается, что минимум раз в семь лет работник должен улучшать жилищные условия). При фонде оплаты труда в 1997 году в 6,3 трлн. руб. получится, что население г. Омска готово инвестировать в жилищное строительство не менее 900 млрд. руб., что явно не соответствует действительности (в 1997 году введено в эксплуатацию 189300 м<sup>2</sup> жилья – т.е. в 2 раза ниже).

Во втором случае предполагается, что при составе семьи из трех человек и двух работающих родителей семья может откладывать  $\frac{2}{3}$  заработка сверх трех прожиточных минимумов для последующего приобретения (строительства) жилья. Если исходить из среднемесячной зарплаты по области (городу) в 850 тыс. руб. и прожиточного минимума в 345,5 тыс. руб. (по данным Облкомстата на конец 1997 года по г. Омску), семья может откладывать в год около 5,3 млн. руб.

При стоимости строительства в 2 тыс. руб. за 1 м<sup>2</sup> и нормативе жилой площади на 1 человека в 18 м<sup>2</sup> такая семья будет расплачиваться за квартиру со строителями около 20 лет. Естественно, при таких сроках жилье никто строить не будет, что означает невозможность привлечения средств населения в жилищное строительство. Однако фактически строительство все-таки идет.

В современных условиях целесообразно рассматривать ограничение на срок получения жилья — не более пяти лет. В таком случае работники, занятые в топливной промышленности могут вкладывать часть своих средств в жилищное строительство, в то время как большинство работников бюджетных отраслей такой возможности лишены.

## § 5. Система здравоохранения

Охрана здоровья граждан – это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья. К ним относятся:

- ☞ бесплатность медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;
- ☞ соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья и обеспечения государственных гарантий;
- ☞ приоритет профилактических мер в области охраны здоровья граждан;
- ☞ доступность медико-санитарной помощи;
- ☞ социальная защищенность в случае утраты здоровья;
- ☞ ответственность органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

Общие вопросы здравоохранения относятся к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Компетенция Российской Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления закреплена в “Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан”.

С организационно-правовой точки зрения охрана здоровья граждан представляет собой неоднородную систему. Выделяются государственная, муниципальная и частная системы здравоохранения. К **государственной системе** относят Министерство здравоохранения РФ, органы управления здравоохранением ее субъектов, находящиеся в государственной собственности лечебно-профилактические учреждения, фармацевтические предприятия, аптечные и другие учреждения. К **муниципальной системе** относятся муниципальные органы управления здравоохранением и находящиеся в муниципальной собственности учреждения, аналогичные тем, которые входят в государственную систему здравоохранения. К **частной системе** здравоохранения относятся лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской и фармацевтической деятельностью.

В Российской Федерации введено обязательное и добровольное медицинское страхование, порядок и условия которого установлены законом “О медицинском страховании граждан в Российской Федерации”. Объем предоставляемых медицинских услуг гражданам поставлен в зависимость от вида медицинского страхования. Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи обеспечивается в соответствии с программами обязательного медицинского страхования. Оно предполагает формирование средств путем отчисления в фонд обязательного медицинского страхования 3,6% фонда оплаты труда каждого работающего.

**Система государственного управления здравоохранением.** Общее руководство здравоохранением осуществляет Президент и Правительство РФ. Правительство РФ обеспечивает проведение государственной политики в области здравоохранения. Оно утверждает и финансирует федеральные программы по развитию здравоохранения; координирует деятельность органов государственного управления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности в сфере охраны здоровья граждан.

**Министерство здравоохранения РФ** (Минздрав России) является федеральным органом исполнительной власти, специально созданным для непосредственного руководства здравоохранением в стране. Оно действует на основе Положения о Министерстве здравоохранения РФ, утвержденного Правительством РФ 3 июня 1997 г. К основным задачам Минздрава России относятся:

- ☞ разработка основ государственной политики в области здравоохранения, в том числе санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- ☞ реализация федеральных целевых программ по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи, обеспечению населения лекарственными средствами, медицинской техникой и изделиями медицинского назначения;
- ☞ организация оказания медицинской помощи населению;
- ☞ осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора, санитарно-гигиеническое нормирование, координация охраны здоровья населения;
- ☞ обеспечение методического руководства и взаимодействия государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения;
- ☞ организация проведения научных исследований, внедрение достижений науки и техники в медицинскую практику;
- ☞ разработка нормативов и стандартов в области здравоохранения, включая медицинскую помощь, фармацевтическую деятельность, контроль за их соблюдением;
- ☞ обеспечение функционирования и развития Всероссийской службы медицины катастроф совместно с другими федеральными органами исполнительной власти и т.д.

Минздрав России осуществляет лицензирование и контроль деятельности по производству, хранению и оптовой реализации лекарственных средств, изделий медицинского назначения, по производству, реализации и техническому обслуживанию медицинской техники, работ с возбудителями инфекционных заболеваний человека, деятельности органов по сертификации лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники. В его функции входит осуществление государственной политики в сфере стандартизации качества лекарственных, диагностических, дезинфекционных, иммунобиологических препаратов, изделий медицинского назначения и медицинской техники. Он выдает разрешения на применение новых медицинских технологий; на применение лекарственных, диагностических, дезинфекционных средств, иммунобиологических препаратов, изделий медицинского назначения, медицинской техники.

Приказы, указания, постановления и инструкции Минздрава России по вопросам диагностики, лечения, профилактики заболеваний и фармацевтической деятельности, а также по другим вопросам, отнесенным к его компетенции, обязательны для всех учреждений, предприятий и других организаций независимо от их организационно-правовой формы.

В субъектах РФ нет единообразия органов управления здравоохранением. Действуют министерства, департаменты, главные управления, отделы здравоохранения и др.<sup>29</sup>. Функции и полномочия органов управления здравоохранением субъектов РФ во многом сходны с теми, которые имеет Минздравом России в сфере здравоохранения. На эти органы возложен региональный контроль за соблюдением законодательства РФ по вопросам здравоохранения, осуществление федеральной политики и реализация федеральных программ по развитию здравоохранения. Региональные органы управления здравоохранением выдают разрешения на применение новых методов профилактики, диагностики и лечения, новых медицинских технологий. Они осуществляют лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности, контроль за деятельностью муниципальных лицензионных комиссий.

В субъектах РФ утверждаются нормативы затрат по амбулаторному и стационарному лечению. На основе этих нормативов и показателей заболеваемости определяется структура медицинской помощи населению. Программы здравоохранения субъектов РФ служат основой формирования муниципальных программ, содержащих показатели

<sup>29</sup> На территории Омской области действуют Главное управление здравоохранения Администрации Омской области и Департамент здравоохранения Администрации г. Омска.

объема деятельности учреждений здравоохранения и их финансирования на муниципальных уровнях. Местные органы самоуправления осуществляют задачи и функции, включающие в себя:

- ☞ развитие сети учреждений муниципальной системы здравоохранения, определение объема и характера их деятельности;
- ☞ создание условий для развития частной системы здравоохранения;
- ☞ организация первичной медико-санитарной помощи;
- ☞ контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи;
- ☞ обеспечение граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на подведомственной территории.

Органы местного самоуправления лицензируют медицинскую и фармацевтическую деятельность на подведомственной территории по поручению органов государственного управления субъектов РФ.

**Единая номенклатура и типовые категории учреждений здравоохранения** утверждаются Минздравом России. К учреждениям здравоохранения, занимающимся непосредственным медицинским обслуживанием граждан и обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия, относятся стационарные и амбулаторные учреждения. Их основными типами являются лечебно-профилактические, аптечные, санитарно-профилактические и судебно-медицинские учреждения. Конкретными разновидностями учреждений здравоохранения являются поликлиники, больницы, диспансеры разного профиля, родильные дома, санитарно-эпидемиологические центры, станции скорой медицинской помощи, медико-санитарные части при предприятиях, учреждениях и др.

В соответствии с системами здравоохранения они подразделяются на три категории: государственные, муниципальные и частные. В свою очередь государственные учреждения подразделяются на федеральные и субъектов РФ. Учреждения государственной системы здравоохранения независимо от их ведомственной подчиненности являются юридическими лицами. Они действуют в соответствии с нормативными актами с учетом того, акты каких органов на них распространяются (например, федеральные учреждения – на основании федеральных актов и т.п.). Государственные органы назначают и освобождают от должности руководителей таких учреждений и т.д. Муниципальные и частные учреждения также подконтрольны государственным органам управления здравоохранением в вопросах качества медицинского обслуживания и соблюдения правовых актов, общих для всех учреждений.

Учреждения здравоохранения могут осуществлять свою деятельность только при наличии лицензии, которую они получают на основании сертификата соответствия условий их деятельности установленным стандартам. Лицензии и сертификаты выдаются лицензионными комиссиями, создаваемыми государственными органами субъектов РФ. Лицензионные комиссии вправе лишать лицензий или приостанавливать их действие при несоблюдении требований государственных стандартов и качества медицинской помощи. Правовыми актами допускается частная медицинская практика, а также занятие народной (целительской) медициной. Порядок и условия их осуществления регламентируются законодательством и иными правовыми актами. Кроме того, государственные учреждения в последнее время получили право оказывать платные медицинские услуги на основе договоров с предприятиями, учреждениями и организациями. Хотя это и не совсем согласуется со статусом учреждений государственной системы здравоохранения, финансируемых из государственных бюджетов.

**Санитарно-эпидемиологический надзор** как разновидность административного надзора регламентируется законом РФ от 19 апреля 1991 г. “О санитар-



но-эпидемиологическом благополучии населения”, Положением о Государственной санитарно-эпидемиологической службе РФ, Положением о Министерстве здравоохранения РФ и другими правовыми актами. Различается государственный и ведомственный специализированный санитарно-эпидемиологический надзор. Государственный надзор определяется как деятельность органов и санитарно-профилактических учреждений, направленная на профилактику заболеваний людей путем предупреждения, обнаружения и пресечения нарушений санитарного законодательства РФ. В содержание государственного надзора входит:

- ☞ наблюдение, оценка и прогнозирование здоровья населения в связи с состоянием среды его обитания;
- ☞ выявление причин и условий инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний;
- ☞ разработка обязательных мероприятий, обеспечивающих санитарно-эпидемиологическое благополучие населения;
- ☞ контроль за проведением гигиенических и противоэпидемических мероприятий, соблюдение санитарного законодательства организациями и гражданами;
- ☞ применение мер пресечения санитарного правонарушения и привлечение к ответственности лиц, их совершивших.

Государственный надзор осуществляется **Государственной санитарно-эпидемиологической службой РФ**, систему которой образуют Департамент государственного санитарно-эпидемиологического надзора Минздрава РФ; центры санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, городах, районах, а также на водном и воздушном транспорте; научно-исследовательские учреждения; дезинфекционные станции и другие санитарно-профилактические учреждения и организации, а также предприятия по производству медицинских иммунобиологических препаратов.

Минздрав России руководит предприятиями, учреждениями и организациями службы через подчиненные центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, на водном и воздушном транспорте. Местные центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора подчиняются вышестоящим центрам. Дезинфекционные станции находятся в подчинении соответствующих центров государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Руководство учреждениями и предприятиями службы, на которые возложены функции санитарно-эпидемиологического надзора, осуществляется:

- ☞ заместителем Министра здравоохранения, возглавляющим Департамент государственного санитарно-эпидемиологического надзора – Главным государственным санитарным врачом РФ;
- ☞ главными врачами центров государственного эпидемиологического надзора – главными государственными санитарными врачами субъектов РФ, городов и районов, на водном и воздушном транспорте.

Перечень основных функций Государственной санитарно-эпидемиологической службы приведен в Положении об этой службе. В Положении конкретизированы сферы действия санитарных правил, норм и нормативов. Например, они устанавливают гигиенические и эпидемиологические критерии безопасности для человека продовольственного сырья, пищевых продуктов и питьевой воды, товаров народного потребления и объектов окружающей природной среды: атмосферного воздуха, вод и почвы. Одной из важнейших функций службы является разработка санитарных правил, норм и гигиенических нормативов. Они обязательны для выполнения на всей территории страны всеми государственными органами, государственными и негосударственными организациями, их должностными лицами и отдельными гражданами.

Контрольно-надзорные функции службы связаны с осуществлением предварительного контроля (например, при размещении объектов промышленности) и надзора за соблюдением санитарного законодательства РФ. Должностные лица Государственной санитарно-эпидемиологической службы наделены широкими полномочиями:

- ☞ беспрепятственно посещать и обследовать подназорные объекты;
- ☞ получать от организаций и граждан необходимые сведения и документы;
- ☞ изымать образцы (пробы) материалов, веществ, изделий, пищевых продуктов, воздуха, воды и почвы для лабораторных исследований и проведения гигиенической экспертизы;
- ☞ требовать проведения гигиенических и противоэпидемических мероприятий;
- ☞ приостанавливать либо прекращать строительство, а также введение в эксплуатацию законченных объектов, действующих предприятий, организаций, транспортных средств и других объектов;
- ☞ проводить дезинфекцию, дезинсекцию в очагах инфекционных заболеваний;
- ☞ применять административные взыскания к лицам, виновным в нарушении санитарных правил и др.

Органам Государственной санитарно-эпидемиологической службы предоставлено право требовать возмещения ущерба от вреда, причиненного здоровью граждан, а также расходов лечебно-профилактических и санитарно-профилактических учреждений на проведение гигиенических, противоэпидемических и медицинских мероприятий при возникновении массовых заболеваний и отравлений людей.

Ведомственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляется государственными органами, хотя и в отношении объектов, подведомственных отдельным министерствам и ведомствам. Он обеспечивает санитарно-эпидемиологическое благополучие в войсках и на специальных объектах Министерства обороны РФ, Министерства путей сообщения РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности и др.

**Территориальный Фонд обязательного медицинского страхования** является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением, создаваемым для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования как составной части государственного социального страхования. Территориальный Фонд в своей деятельности подотчетен Законодательному Собранию, Главе Администрации (Губернатору) Омской области и Федеральному фонду обязательного медицинского страхования. Основными задачами территориального Фонда являются:

- ☞ обеспечение реализации Закона РФ "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" на территории Омской области;
- ☞ обеспечение предусмотренных законодательством РФ прав граждан в системе обязательного медицинского страхования на территории Омской области;
- ☞ достижение социальной справедливости и равенства всех граждан в системе обязательного медицинского страхования;
- ☞ обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования на территории Омской области.

Территориальный фонд осуществляет сбор страховых взносов на ОМС со всех страхователей Омской области на собирательный счет. После выравнивания финансовых ресурсов территориальный фонд переводит страховщикам средства исходя из подушевого норматива и количества застрахованных. В рамках своей деятельности Территориальный фонд обязательного медицинского страхования:

- ☞ аккумулирует финансовые средства на обязательное медицинское страхование населения Омской области;
- ☞ регистрирует плательщиков страховых взносов и организует банк данных по всем категориям плательщиков страховых взносов;
- ☞ совместно с органами Государственной налоговой службы РФ осуществляет контроль за поступлением в территориальный Фонд страховых взносов;
- ☞ использует права, предоставленные налоговым органам РФ для взыскания недовнесенных или не внесенных в срок страховых взносов и применения финансовых санкций;
- ☞ финансирует обязательное медицинское страхование населения по дифференцированным подушевым нормативам, устанавливаемым правлением территориального Фонда;
- ☞ предоставляет кредиты страховым медицинским организациям при обоснованной нехватке финансовых средств в пределах бюджета территориального Фонда;
- ☞ осуществляет сбор и анализ информации о финансовых ресурсах системы обязательного медицинского страхования Омской области;
- ☞ накапливает финансовые резервы для обеспечения устойчивости системы обязательного медицинского страхования.

Порядок образования и использования средств территориального Фонда определяется федеральными законами, законом Омской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Омской области", утверждаемом Законодательным Собранием Омской области и Территориальной программой обязательного медицинского страхования Омской области. Направления и размеры расходования средств территориального Фонда определяются областным законом на соответствующий год. Финансовые средства территориального Фонда образуются за счет:

- ☞ части страховых взносов предприятий, организаций, учреждений, независимо от форм собственности на обязательное медицинское страхование;
- ☞ субвенций, выделяемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на выравнивание условий реализации программ обязательного медицинского страхования;
- ☞ средств, перечисляемых на обязательное медицинское страхование неработающего населения;
- ☞ средств, взыскиваемых территориальным Фондом с плательщиков страховых взносов в порядке применения финансовых санкций;
- ☞ доходов от использования временно свободных средств и нормируемого резервного фонда территориального Фонда и др.

Финансовые средства территориального Фонда находятся в государственной собственности Российской Федерации, не входят в состав областного бюджета, других фондов и изъятию не подлежат. В рамках реализации Территориальной программы обязательного медицинского страхования Омской области средства фонда расходуются на:

- ☞ оплату медицинской помощи и иных услуг, оказываемых застрахованным гражданам учреждениями здравоохранения;
- ☞ формирование нормируемого резервного фонда;
- ☞ финансирование текущего содержания территориального Фонда;
- ☞ финансирование страховых медицинских организаций на обязательное медицинское страхование и др.

Средства территориального Фонда находятся на специальных счетах в банковских учреждениях и расходуются в строгом соответствии с целевым назначением. Финан-

сирование ОМС осуществляется территориальным Фондом по дифференцированным подушевым нормативам на основании договора, заключаемого в соответствии с Правилами обязательного медицинского страхования на территории Омской области. Средства выделяются страховым медицинским организациям по нормативу, утвержденному Главой Администрации (Губернатором) Омской области. Средства, не израсходованные в истекшем году, изъятию не подлежат.

**Обязательное медицинское страхование в Омской области.** Гражданам Омской области при возникновении страхового случая гарантируются равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи за счет средств обязательного медицинского страхования. Страховым случаем признается совершившееся событие, требующее предоставления застрахованным медицинской помощи в объеме и на условиях, соответствующих утвержденной территориальной программе ОМС Омской области. Обязательное медицинское страхование населения Омской области проводят страховые организации (страховщики), имеющие лицензию, а также филиалы Территориального фонда. Страхование граждан осуществляется с учетом существующего прикрепления населения к амбулаторно-поликлиническим учреждениям и границ территориальных медицинских участков. Распределение территорий (участков) проводится на основании соглашения между страховщиками, территориальным фондом (филиалами) и страхователями.

Субъектами ОМС являются жители области, страхователи, страховщики, территориальный фонд и медицинские учреждения. Страхователями выступают: для неработающего населения - администрации районов города и области, для работающего - предприятия, учреждения, организации любой формы собственности и лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью. Медицинскими учреждениями в системе ОМС являются, имеющие лицензию лечебно-профилактические учреждения, научно-исследовательские и медицинские институты, другие учреждения, оказывающие медицинскую помощь, а также лица, осуществляющие медицинскую деятельность.

Обязательное медицинское страхование осуществляется в форме договора, заключенного между субъектами ОМС. Предметом договоров ОМС служит оказание страховщиком медицинских и иных услуг застрахованным гражданам в объеме и на условиях, установленных территориальной программой, а также оплата страховщиком этих услуг за счет финансовых средств из Территориального фонда по подушевому нормативу. Срок действия договора ОМС устанавливается не менее, чем на один год.

Каждому гражданину, застрахованному в системе обязательного медицинского страхования, выдается полис. Сроки выдачи полисов оговариваются в договорах ОМС, заключенными между страхователем, страховщиком и территориальным фондом. К полису прилагается перечень медицинских учреждений, с которыми страховщик заключил договор. Территориальная программа ОМС Омской области доводится страховщиком до каждого застрахованного.

Размер страхового взноса на обязательное медицинское страхование для всех хозяйствующих субъектов, независимо от формы собственности, устанавливается в процентах по отношению к начисленной оплате труда и утверждается Правительством РФ. Для неработающего населения размер базового взноса на одного застрахованного по ОМС устанавливается администрацией области. Размеры страховых взносов призваны обеспечить выполнение утвержденной территориальной программы ОМС и деятельность страховых организаций.

Для выполнения страховых обязательств по ОМС у каждого страховщика создается фонд финансирования медицинских услуг, оказываемых в объеме территориальной программы. Размер его составляет не менее 75% средств подушевого норматива и рас-

ходуется строго по целевому назначению. Кроме того, в территориальном фонде и у каждого страховщика создается резервный фонд в размере:

**в территориальном фонде** - не менее 20% средств, выделенных (собранных) на выполнение территориальной программы. Он формируется из 10% средств подушевого норматива оставляемого ежегодно страховщиками в резерве;

**в страховых организациях** - не менее 10% полученных средств на ОМС по подушевому нормативу.

Страховщики вправе создавать и фонд профилактических мероприятий, направляя в него до 5% средств, полученных по подушевому нормативу. Эти средства расходуются на оплату услуг лечебно-профилактические учреждения по профилактике заболеваний, входящих в территориальную программу ОМС. Использование средств этого фонда в коммерческих целях запрещается.

Цена (тарифы) на медицинские услуги по ОМС определяются соглашением между Администрацией Омской области, территориальным фондом, Союзом Омских страховщиков и ассоциацией медицинских работников области. Тариф страховых организаций на ведение дела устанавливается в процентах к подушевому нормативу, согласовывается со страховщиками и утверждается администрацией области.

Проводя обязательное медицинское страхование, страховщик заключает договора со страхователем, территориальным фондом и медицинским учреждением. Страховщик оплачивает лечебно-профилактическую помощь, оказанную лечебно-профилактические учреждения застрахованному контингенту по ценам, утвержденным в установленном законодательством РФ порядке. Расчет с медицинскими учреждениями осуществляется ежемесячно путем безналичной оплаты платежных требований в течение 10 дней после получения счета. Качество и объем оказываемых лечебно-профилактических услуг оплачивается, исходя из установленных на территории Омской области медико-экономических стандартов.

Страховщик контролирует соответствие оказанных лечебно-профилактические учреждения услуг требованиям территориальной программы и медико-экономическим стандартам, путем проверок экспертами в соответствии с временным положением "О контроле качества, результатах деятельности лечебно-профилактические учреждения, экономических санкциях и ...", действующее на территории Омской области. Права и обязанности страховщиков определяет Закон РФ "О медицинском страховании граждан в РФ".

Медицинское учреждение оказывает лечебно-профилактическую помощь застрахованным в объеме и на условиях, установленных территориальной программой ОМС, медико-экономическими стандартами и настоящими правилами. Медицинские учреждения обязаны требовать от пациента предъявления полиса при оказании медицинской помощи. Лицам, обратившимся в лечебно-профилактические учреждения без полиса, оказывается медицинская помощь только по экстренным показаниям.

Деятельность лечебно-профилактических учреждений оплачивается согласно тарифам на медицинские услуги, выполненным объемам и качеству. Перечень медицинских услуг, оказываемых лечебно-профилактическими учреждениями, должен соответствовать имеющимся лицензиям и сертификатам. При невозможности оказания услуги, соответствующей медицинским стандартам и включенной в лицензию лечебно-профилактического учреждения, оно обязано организовать ее предоставление. Взаиморасчеты между лечебно-профилактические учреждения при этом не могут увеличивать стоимость услуги, оплачиваемой страховщиком в соответствии с медико-экономическими стандартами.

**Финансовые санкции в ОМС.** По истечению сроков уплаты страховых взносов невнесенная сумма считается недоимкой и взыскивается с начисленной пени. Пени начисляются за каждый день просрочки со страхователей:

- ☞ по страховым взносам работодателей и иных плательщиков - 1% суммы недоимок;
- ☞ по взносам органов исполнительной власти – 0,1% суммы недоимок.

За несвоевременное зачисление или перечисление страховых взносов в Федеральный и территориальный фонды ОМС по вине банков, ими уплачивается пени за каждый день просрочки в размере 1% сумм этих взносов. Максимальный срок банковских операций - 7 дней. За отказ работодателя зарегистрироваться в качестве плательщика страховых взносов налагается штраф в размере 10% причитающихся к уплате сумм страховых взносов на ОМС.

В случае сокрытия или занижения сумм, с которых должны начисляться взносы на ОМС, в том числе и при отказе от регистрации в качестве плательщика - штраф в размере взноса на ОМС с сокрытой или заниженной суммы, взыскиваемый сверх причитающегося платежа с учетом пени; при повторном в течение года нарушении - указанный штраф взыскивается в двойном размере. Страховщик вправе приостановить действия договора при просрочке очередного взноса на ОМС территориальным фондом свыше 20 дней, уведомив об этом территориальный фонд и возобновить действие договора после поступления этих средств с учетом пени.

За несвоевременную оплату счетов медицинского учреждения страховщик выплачивает пеню в размере 0,4% от несвоевременно перечисленной суммы за каждый день просрочки. За некачественное или неполное оказание медицинской помощи, по сравнению с требованиями стандартов и территориальной программы ОМС, медицинское учреждение выплачивает штрафы, предусмотренные временным положением "О контроле качества, результатах деятельности лечебно-профилактических учреждений, экономических санкциях и порядке предъявления, рассмотрения и удовлетворения претензий при работе в условиях ОМС".

При необоснованном отказе медицинского учреждения в заключение договора со страховщиком – информация передается для рассмотрения в областную лицензионную комиссию или в судебные органы. Страховщик имеет право требовать от юридических и физических лиц, ответственных за причиненный вред здоровью застрахованного гражданина, возмещения расходов в пределах сумм, затраченных на оказание гражданину медицинской помощи, за исключением случаев, когда вред причинен страхователем пострадавшего. Все спорные вопросы, возникшие между субъектами ОМС и не разрешенные сторонами, рассматриваются в областной лицензионной комиссии или в суде.

Страховщик несет ответственность перед всеми субъектами ОМС в пределах перечисленных ему средств на обязательное медицинское страхование и средств от коммерческого использования собственного резервного фонда ОМС.

## **§ 6. Система пенсионного обеспечения**

Действующая пенсионная система сложилась, когда экономические отношения базировались исключительно на государственной (общенародной) собственности и государство жестко регулировало все сферы жизни общества и народного хозяйства. В рамках системы пенсионного обеспечения решались многие несвойственные для нее задачи. В частности, в целях привлечения работников на работы, связанные с неблагоприятными условиями труда, в районы Крайнего Севера создано законодательство, предусматривающее снижение установленного пенсионного возраста (55 лет для женщин, 60 лет для мужчин) на 5, 10, 15 лет.

Значительные преимущества установлены для назначения пенсии за выслугу лет. Такие пенсии нередко назначаются трудоспособным лицам в возрасте около 40 лет (летный состав гражданской авиации, педагогические работники, работники учреждений здравоохранения, творческие работники театров и других театрально-зрелищных предприятий и коллективов и т.д.). Наличие многочисленных льгот по возрасту ставит трудящихся в неравные условия, приводит к ситуации, когда лица, независимо от продолжительности срока уплаты взносов и их величины, получают пенсию большего размера в течение более длительного периода.

При этом низкое соотношение численности между лицами трудоспособного возраста и пенсионерами обусловлено не только демографическими факторами и уровнем занятости в экономике, но и низким возрастом выхода на пенсию для женщин и распространением практики досрочного выхода на пенсию. Доля пенсионеров, получающих пенсию досрочно (Списки № 1 и 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей, которые дают право на пенсию по возрасту, на льготных условиях с учетом критериев уровней профессиональных рисков, Крайний Север и выслуга лет), составляет 17-19%.

Сложилась ситуация, при которой расчетное соотношение численности плательщиков пенсионных взносов к численности пенсионеров составляет менее 1,4 к 1, в то время как по статистическим данным о численности занятых оно должно составлять 1,8 к 1. Это положение объясняется особенностями российской пенсионной системы, среди которых можно выделить: низкий пенсионный возраст, высокую долю льготников, возможность получения пенсии для работающих пенсионеров и приток пенсионеров из республик бывшего СССР.

**Конституция Российской Федерации**  
**Статья 39**

1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.
2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.
3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

В последнее время активно создавалась правовая основа для изменения базы для уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд РФ и ликвидации задолженности плательщиков перед Фондом. Один из важнейших страховых принципов пенсионной системы - исчисление пенсии из тех денежных выплат, на которые начисляются страховые взносы. Позитивный сдвиг наблюдался в соотношении средней пенсии и средней заработной платы в стране: с 26% в 1992 году до 35-39% в 1997 году. Однако этот сдвиг был достигнут за счет резкого сокращения дифференциации в размерах пенсий. В настоящее время дифференциация максимальной и минимальной пенсий составляет 1,4:1 вместо 3:1 по законодательству. Вследствие этого заработная плата практически не играет роли при исчислении размера пенсии и у населения ослабли стимулы к ее "зарабатыванию".

Обострение проблем в пенсионном обеспечении было связано с появлением и быстрым нарастанием задолженности по выплате пенсий во второй половине 1990-х гг. Учитывая, что данная проблема, непосредственно влияющая на материальное положение почти 26% населения России, из социально-экономической стала политической, Президентом РФ и Правительством РФ был принят ряд мер по улучшению ситуации с выплатой пенсий. Начиная со второго полугодия 1997 г. пенсии выплачивались регулярно, однако уже в марте 1997 г. положение с обеспечением своевременной выплаты пенсий резко ухудшилось.

Состояние действующей системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации представляет собой одну из острейших социально-экономических проблем, которая усугубляется тем, что затрагивает жизненные интересы 37 млн. престарелых, инвалидов и семей, потерявших кормильца. Доходы пенсионеров хронически отстают от уровня цен. Основной проблемой пенсионного обеспечения является низкий уровень как абсолютных, так и относительных размеров пенсий при высоком тарифе страховых взносов (29% фонда оплаты труда).

Максимальный размер пенсии устанавливается всем работникам, имевшим заработки, превышающие 55-65% средней заработной платы. Это связано с ограничением размера пенсии 3 минимальными размерами, а для лиц, работавших в неблагоприятных условиях труда – 3,5 минимальными размерами пенсии. Особо остра проблема минимального размера пенсии, уровень которого по отношению к прожиточному минимуму нетрудоспособного населения продолжает снижаться. Так, в 1992 году минимальный размер пенсии составлял 84,6% прожиточного минимума, в 1993 году 78,5%, в 1994 году - 66,6%. При этом, если в январе 1994 года данное соотношение составляло 79%, то в декабре 1994 года оно упало до 52%, а в марте 1995 года - до 45-47%.

В целях поддержания материального положения пенсионеров в связи с увеличением потребительских цен на товары и услуги принят Указ Президента РФ от 14 июня 1997 г. № 573 "О мерах по поддержанию материального положения пенсионеров". Указ устанавливает, что, начиная с 1 января 1998 г., минимальный размер пенсии по старости с учетом компенсационной выплаты не может быть ниже 80% прожиточного минимума пенсионера. Предусмотрен и механизм поддержания этого уровня.

Федеральным законом "О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий" предусмотрен переход на новый механизм исчисления и увеличения государственных пенсий, основанный на определении индивидуального коэффициента для каждого пенсионера. Этот механизм исчисления пенсий будет использован не только для исчисления пенсии, но и для ее постоянной индексации в связи с ростом средней заработной платы в стране. Кроме того, закон позволит более объективно дифференцировать размеры пенсий в зависимости от трудового вклада и ограничить уравнивательные тенденции в пенсионном обеспечении. Пенсионеру предоставляется возможность либо:

- ☞ сохранять все установленные льготы, но получать пенсию в пределах существующего максимального размера (3-3,5 минимума);
- ☞ рассчитать пенсию с применением индивидуального коэффициента без ограничения максимумом (косвенное ограничение размера пенсии задается предельным соотношением зарплат), но без учета прежних льгот.

Вместе с тем применение нового порядка определения размера пенсии затруднено в связи с недостатком финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения выплаты с 1 февраля 1998 г. пенсий, исчисленных с применением индивидуального коэффициента пенсионера.

**Пенсионная реформа 1990 года.** Пенсионная реформа предполагает рационализацию пенсионного обеспечения и повышение уровня трудовых пенсий за счет перераспределения ресурсов. Это не означает, что указанные выше пропорции и соотношения не будут меняться. Например, в данный момент доля расходов на пенсии, выплачиваемые за счет средств Пенсионного фонда РФ, не превышает 5,4% валового внутреннего продукта. Этот показатель сформировался через соотношение расходов на пенсии с фондом оплаты труда, которое задано тарифом страховых взносов в пенсионный фонд (29% фонда оплаты труда). Таким образом, в зависимости от изменения доли оплаты труда в валовом внутреннем продукте будет меняться и доля расходов на пенсии при



неизменности параметров пенсионного обеспечения. Основными целями пенсионной реформы являются:

- ☞ реализация гарантированного Конституцией РФ права граждан на пенсионное обеспечение в старости, в случае инвалидности, при потере кормильца и в иных установленных законом случаях;
- ☞ финансовая стабилизация пенсионной системы и создание предпосылок для ее развития на основе государственного страхования и бюджетного финансирования;
- ☞ адаптация системы пенсионного обеспечения к рыночным отношениям;
- ☞ рационализация условий предоставления и размеров пенсий;
- ☞ повышение эффективности пенсионной системы путем совершенствования управления пенсионным обеспечением.

Принципы реформы пенсионного обеспечения:

- ☞ каждый имеет право на государственное пенсионное обеспечение вследствие старости, инвалидности, при потере кормильца и в иных установленных законом случаях;
- ☞ каждый работающий по найму подлежит обязательному государственному пенсионному страхованию;
- ☞ каждый застрахованный по обязательному государственному пенсионному страхованию имеет право на трудовую пенсию в соответствии с продолжительностью страхования и заработком, с которого уплачивались страховые взносы;
- ☞ финансирование государственного пенсионного обеспечения основывается на принципе солидарности, включая солидарность поколений, субъектов РФ и отраслей экономики;
- ☞ средства обязательного государственного пенсионного страхования используются исключительно на пенсионное обеспечение застрахованных граждан.

Часть этих средств централизованно перераспределяется в целях обеспечения пенсионных гарантий граждан независимо от их места жительства на территории РФ. Расходы на пенсионное обеспечение лиц, не участвовавших в пенсионном страховании, покрываются за счет средств федерального бюджета.

Основные черты будущей пенсионной системы предопределены ее нынешним содержанием. Предусматривается сохранение государственной пенсионной системы с учетом развития новых форм пенсионного обеспечения. С введением в государственную пенсионную систему социальных пенсий и созданием негосударственных пенсионных фондов возникли предпосылки развития трехуровневой пенсионной системы.

В настоящее время в РФ широко предоставлены **трудовые и социальные пенсии**. Распространение социальных пенсий определяется социально-экономическим развитием общества в прошлом, которое характеризовалось полной занятостью трудоспособного населения и правом каждого гражданина на трудовую пенсию за свой (или кормильца) стаж работы. Однако по мере развития рыночной экономики число лиц, не имеющих трудового (страхового) стажа, будет расширяться, а роль социальных пенсий возрастать. Государство с социально ориентированной экономикой не может игнорировать проблемы материального обеспечения значительного круга нетрудоспособных граждан по разным причинам не охваченных социальным страхованием.

Поэтому **первым уровнем системы государственных пенсий является базовая пенсия**, которая в перспективе заменит социальную пенсию. **Вторым уровнем является трудовая (страховая) пенсия**. Роль этого типа государственной пенсии определяет организацию социального страхования. В процессе реформы она должна обеспечить солидарность поколений работников наемного труда, на которой базируется социальное страхование. Из этого следует принципиальное требование к реформе трудовых

пенсий - обеспечить соответствие размеров пенсий продолжительности страхования и величине взносов граждан. Не связанные с уплатой страховых взносов периоды при определении размера пенсии будут учитываться при условии возмещения расходов за счет средств федерального бюджета (учеба, воинская служба по призыву и др.). Это означает осуществление в пенсионной системе страховых принципов, исключающих привилегии для отдельных слоев или групп застрахованных.

Размер **трудовых пенсий** предполагается исчислять исходя только из страховых признаков: возраста, страхового стажа, страховых взносов, заработной платы (дохода), с которой уплачивались страховые взносы, а также пенсионных накоплений, отнесенных на именные накопительные счета застрахованных. Страховой стаж застрахованного лица представляет собой суммарную продолжительность периодов трудовой деятельности застрахованного лица в течение его жизни, за которые уплачивались страховые взносы.

**Третий уровень системы пенсионного обеспечения** составят **негосударственные пенсии**. Негосударственное пенсионное обеспечение в пенсионной системе рассматривается как дополнительное и может осуществляться в форме дополнительных пенсионных систем отдельных организаций, отраслей экономики, либо территорий или в форме личного пенсионного страхования граждан, производящих накопление средств в страховых компаниях или пенсионных фондах. Обе эти формы должны развиваться.

В связи с трудным экономическим положением создание дополнительных **профессиональных пенсионных систем** на современном этапе не представляется возможным. Их формирование будет осуществляться по мере готовности отдельных организаций и их групп, отраслей хозяйства или территорий, а также возможности государства предоставить соответствующие льготы. После принятия решения о создании дополнительной профессиональной пенсионной системы она становится обязательной и не может быть ликвидирована по решению ее учредителей.

Пенсионная реформа окажет положительное воздействие на систему оплаты труда и соответственно на рынок труда, с которого будут высвобождены лица, достигшие пенсионного возраста, но продолжающие работать в целях сохранения достигнутого уровня благосостояния. Высвобождение части пожилых работников откроет вакансии для молодых и более энергичных работников. Это, в свою очередь, будет способствовать структурной перестройке экономики. Развитие дополнительного добровольного пенсионного обеспечения негосударственного характера будет способствовать накоплению финансовых средств, их инвестированию в производство и структурную перестройку экономики.

**Роль персонифицированного учета.** В апреле 1996 г. вступил в силу Федеральный закон "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования", на основании которого началось создание новой инфраструктуры пенсионной системы. Следующим шагом по введению системы персонифицированного учета станет корректировка порядка назначения и перерасчета пенсий с использованием персональных лицевых счетов. В мае 1997 г. в Закон РФ "О государственных пенсиях в РФ" внесены изменения, предусматривающие установление трудового стажа и определение среднемесячного заработка при назначении и перерасчете пенсий по данным индивидуальных лицевых счетов. Для обработки информации по индивидуальному учету в системе государственного пенсионного страхования создан Информационный центр персонифицированного учета при Пенсионном фонде РФ.

Начиная с 2000 года, персонифицированным учетом будет охвачено все население Российской Федерации. В рамках системы персонифицированного учета на каждое застрахованное лицо открывается индивидуальный лицевой счет. В настоящее время си-

стема персонифицированного учета обеспечивает сбор сведений о трудовом стаже и заработке, на который начисляются пенсионные взносы. Кроме того, в лицевой счет включаются сведения о времени работы каждого застрахованного лица в особых условиях труда, а также на работах, дающих право на пенсию за выслугу лет и о нестраховых периодах. В то же время для внедрения условно-накопительных и именных накопительных пенсионных счетов граждан на лицевом счете будет аккумулироваться следующая дополнительная информация:

- ☞ сумма страховых взносов, уплаченных работодателем за застрахованное лицо на распределительных принципах;
- ☞ сумма страховых взносов, уплаченных за застрахованное лицо и направленных на накопление;
- ☞ сумма начисленного инвестиционного дохода, связанного с инвестированием части страховых взносов, направляемых на накопление;
- ☞ сумма страховых взносов, перечисляемых через Пенсионный фонд РФ в профессиональные пенсионные системы (в переходный период), а также начисленный инвестиционный доход по этим накоплениям.

Для того чтобы в максимальной степени отразить указанную информацию, с 2000 года в составе лицевого счета каждого застрахованного лица будут открыты следующие субсчета:

**условно-накопительный счет** - на котором отражаются взносы, уплаченные работником или работодателем на распределительной основе. На базе условно-накопительных счетов застрахованным лицам будет назначаться часть трудовой пенсии, которая финансируется из распределительного источника;

**именной накопительный пенсионный счет** - на котором отражаются страховые взносы, идущие на накопление и регистрируется начисленный инвестиционный доход, связанный с их инвестированием;

**профессиональный пенсионный счет** - открываемый для работников, участвующих в обязательных профессиональных пенсионных системах. На этом счете отражаются дополнительные взносы, уплачиваемые работодателями для финансирования досрочного выхода на пенсию, а также начисленный инвестиционный доход, полученный от инвестирования средств через профессиональные пенсионные системы.

Назначение и выплата пенсий по всем трем видам субсчетов должны будут производиться на основе особых правил, отдельно и независимо друг от друга.

С 2001 года трудовые пенсии для выходящих на пенсию по старости граждан будут назначаться в рамках системы персонифицированного учета на основе **условно-накопительных счетов**. Основным источником финансирования части трудовых пенсий, назначаемых на распределительной основе по данным этих счетов будут служить текущие поступления в Пенсионный фонд РФ, за исключением страховых взносов, направленных на накопление, и доходов от их инвестирования.

Страховые взносы, направленные на накопление и доходы от их инвестирования образуют **пенсионные резервы**, которые подлежат инвестированию Пенсионным фондом РФ через независимые управляющие компании и могут расходоваться лишь на выплату части трудовых пенсий лицам, которые имеют накопления на **именных накопительных счетах** в Пенсионном фонде РФ.

Учитывая всеобщий характер включения работников в накопительную схему и незначительность накопленных ресурсов для работников, выходящих на пенсию в течение первых 5 лет с момента введения накопительных элементов, предусматривается использовать их на частичное финансирование выплат пенсий лишь после 2005 года. Таким образом, начиная с 2005 года трудовые пенсии для большинства выходящих на

пенсию по старости будут состоять из двух частей, назначаемых на распределительной и накопительной основе.

По мере роста пенсионных накоплений застрахованных лиц часть трудовой пенсии, финансируемой из накопительного источника, будет возрастать и в долгосрочной перспективе может достигнуть величины, равной величине трудовой пенсии, финансируемой на распределительной основе. В связи с этим с 2005 года предусматривается внесение изменений в порядок исчисления трудовых пенсий, финансируемых на распределительной основе. Относительная величина части пенсий, назначаемых на распределительной основе, должна постепенно уменьшаться по мере возрастания части пенсий по накопительной схеме.

В целях предотвращения чрезмерной дифференциации пенсий, назначаемых на основе условно-накопительных счетов и именных накопительных пенсионных счетов, а также в целях стимулирования работников к уплате страховых взносов планируется ввести максимальный уровень индивидуальных доходов, выше которого не должны уплачиваться обязательные страховые взносы. Для реализации принципов социальной справедливости и повышения мотивации к уплате страховых взносов по государственному пенсионному страхованию предполагается обеспечить права наследования накопленных на именных накопительных счетах средств пережившим супругом и лицами, находящимися на иждивении застрахованного.

**Пенсионный фонд РФ** образован постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 года в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в РФ. Пенсионный фонд РФ является самостоятельным финансово-кредитным учреждением и выполняет отдельные банковские операции в порядке, установленном законодательством о банках и банковской деятельности. Пенсионный фонд РФ подотчетен Федеральному Собранию РФ, информация о результатах его деятельности ежегодно представляется на рассмотрение Федерального Собрания РФ. Средства Пенсионный фонд РФ формируются за счет:

- ☞ страховых взносов работодателей;
- ☞ страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, в том числе фермеров и адвокатов;
- ☞ страховых взносов иных категорий работающих граждан;
- ☞ ассигнований из бюджета РФ на выплату государственных пенсий и пособий военнослужащим и их семьям, пособий на детей в возрасте старше 1,5 лет, на предоставление льгот в части пенсий, пособий и компенсаций гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, на расходы по доставке и пересылке пенсий и пособий;
- ☞ средств, возмещаемых Пенсионному фонду РФ Государственным фондом занятости населения РФ в связи с назначением досрочных пенсий безработным;
- ☞ средств, взыскиваемых с работодателей и граждан в результате предъявления регрессивных требований;
- ☞ добровольных взносов физических и юридических лиц, а также доходов от капитализации средств Пенсионного фонда РФ и др.

Пенсионный фонд РФ и его денежные средства находятся в государственной собственности РФ. Денежные средства Пенсионного фонда не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат. Пенсионный фонд РФ обеспечивает выполнение следующих функций:

- ☞ целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов;

- ☞ взыскание с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по потере кормильца;
- ☞ капитализацию средств Пенсионного фонда РФ, а также привлечение в него добровольных взносов физических и юридических лиц;
- ☞ контроль с участием налоговых органов за поступлением в Пенсионный фонд РФ страховых взносов, а также контроль за расходованием его средств;
- ☞ ведение индивидуального учета застрахованных лиц и государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд РФ;
- ☞ участие в разработке и реализации межгосударственных и международных соглашений по вопросам пенсий и пособий и т.д.

Пенсионный фонд РФ может принимать участие в финансировании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан. Средства Пенсионный фонд РФ направляются на:

- ☞ выплату в соответствии с законодательством РФ, межгосударственными и международными договорами государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы РФ;
- ☞ выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше 1,5 лет;
- ☞ оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;
- ☞ финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности Пенсионного фонда РФ и его органов.

Предприятия, организации, учреждения, в том числе банки, обязаны представлять уполномоченным Пенсионного фонда РФ в районах и городах, ревизионной комиссии Пенсионного фонда РФ необходимые документы и сведения, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну, перечень которых устанавливается законодательством. Уполномоченные Пенсионного фонда РФ в районах и городах подлежат обязательному государственному личному страхованию и имеют право на возмещение причиненного им ущерба в порядке и на условиях, установленных для сотрудников Государственной налоговой службы РФ.

**Негосударственные пенсионные фонды (НПФ)** - особая организационно-правовая форма некоммерческих организаций социального обеспечения, видом деятельности которых является негосударственное пенсионное обеспечение участников НПФ на основании договоров с вкладчиками НПФ в пользу участников фондов. НПФ осуществляют деятельность и производят выплаты негосударственных пенсий участникам НПФ независимо от системы государственного пенсионного обеспечения населения. Учредителями НПФ могут быть юридические и физические лица. Учредители не имеют прав на переданное НПФ имущество, которое является его собственностью. Негосударственный пенсионный фонд отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.

В целях защиты прав и интересов вкладчиков и участников деятельность НПФ подлежит обязательному лицензированию в порядке, установленном законодательством РФ. В соответствии с уставом НПФ выполняют следующие функции:

- ☞ разрабатывают условия негосударственного пенсионного обеспечения участников;
- ☞ заключают пенсионные договоры и аккумулирует пенсионные взносы;
- ☞ ведут пенсионные счета и информируют вкладчиков и участников о состоянии этих счетов;
- ☞ заключают договоры с управляющим;

- ☞ формируют и размещают собственные средства, включая пенсионные резервы;
- ☞ осуществляют актуарные<sup>30</sup> расчеты;
- ☞ производят выплаты негосударственных пенсий;
- ☞ осуществляют контроль за поступлением средств и исполнением обязательств перед участниками НПФ и т.д.

Собственное имущество НПФ подразделяется на имущество, предназначенное для обеспечения уставной деятельности и пенсионные резервы. Имущество, предназначенное для обеспечения уставной деятельности НПФ, образуется за счет:

- ☞ совокупного вклада учредителей;
- ☞ целевых взносов вкладчиков, части дохода фонда от размещения пенсионных резервов, используемых для покрытия издержек фонда;
- ☞ дохода фонда от использования имущества, предназначенного для обеспечения уставной деятельности фонда;
- ☞ благотворительных взносов и других законных поступлений.

Отчисления на формирование имущества, предназначенного для обеспечения уставной деятельности НПФ, не могут превышать 20% дохода от размещения пенсионных резервов в первые 3 года его деятельности и 15% дохода от размещения пенсионных резервов в дальнейшем. НПФ при осуществлении бухгалтерского учета разделяет предназначенное для обеспечения уставной деятельности имущество и имущество, составляющее пенсионные резервы. НПФ ведет учет пенсионных накоплений, пенсионных резервов и выплаченных пенсий по каждой пенсионной схеме с фиксированным размером пенсионных взносов (т.н. “несолидарная пенсионная схема”).

Для обеспечения платежеспособности по обязательствам перед участниками НПФ формирует **пенсионные резервы** за счет пенсионных взносов и дохода от их размещения. Пенсионные резервы создаются по каждому виду пенсионных обязательств в размерах, обеспечивающих покрытие этих обязательств. Нормативный размер пенсионных резервов устанавливается государственным уполномоченным органом. В целях защиты прав участников совокупный вклад учредителей НПФ на день подачи документов для получения соответствующей лицензии не может быть менее 15000 минимальных размеров оплаты труда, внесенных денежными средствами.

Для обеспечения исполнения обязательств перед участниками НПФ создает **страховой резерв**. Нормативный размер страхового резерва и порядок его формирования и использования устанавливаются государственным уполномоченным органом. Кроме того, НПФ обязаны ежегодно по итогам финансового года проводить актуарную оценку результатов деятельности по негосударственному пенсионному обеспечению и доходов от размещения пенсионных резервов. Актуарное оценивание осуществляется актуарием. По итогам финансового года НПФ обязаны ежегодно проводить независимую аудиторскую проверку.

В целях обеспечения исполнения обязательств перед участниками НПФ вправе на добровольной основе создавать **объединенные гарантийные фонды**. Принципы создания объединенных гарантийных фондов и порядок управления ими определяются входящими в них фондами в соответствии с законодательством РФ. Контроль за деятельностью объединенных гарантийных фондов осуществляется государственным уполномоченным органом. НПФ вправе участвовать в обществах взаимного страхования, а также заключать договоры страхования, обеспечивающие дополнительные гарантии исполнения обязательств перед участниками.

---

<sup>30</sup> Актуарные расчеты – т.е. расчеты, связанные с определением экономической целесообразности тех или иных тарифов, ссуд и финансовых операций со средствами НПФ.

Размещение пенсионных резервов НПФ осуществляет через управляющего, который призван обеспечить возврат переданных ему пенсионных резервов в соответствии с законодательством РФ, за исключением случаев размещения пенсионных резервов в государственные ценные бумаги, ценные бумаги субъектов РФ, банковские депозиты и иных случаев, предусмотренных Правительством РФ. При размещении пенсионных резервов в недвижимое имущество НПФ обязан представить государственному уполномоченному органу данные об оценке объекта недвижимого имущества, проведенной независимым оценщиком. На пенсионные резервы не может быть обращено взыскание по долгам НПФ, вкладчиков, управляющего и депозитария.

Органом, осуществляющим разрешительные и контрольные функции за деятельностью негосударственных пенсионных фондов, является **Инспекция негосударственных пенсионных фондов при Министерстве социальной защиты населения РФ**.

В период после принятия Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в РФ наблюдалось увеличение количества негосударственных пенсионных фондов. Это создало предпосылки для постепенного формирования системы дополнительного пенсионного обеспечения. Вместе с тем развитие этой системы происходило в условиях отсутствия нормативной правовой базы, должного надзора и регулирования деятельности НПФ, что негативно отразилось на уровне финансовой надежности НПФ и на доверии населения к этим фондам.

## **§ 7. Торговая инфраструктура**

Переход к рыночной торговле привел к значительным структурным сдвигам в этой сфере региональной экономики. Так, в 1991-98 гг. произошла заметная концентрация розничной торговли в Центральном экономическом районе (где наиболее сильные экспортеры и импортеры). Прошедшие социально-экономические преобразования, развитие рыночных отношений, затрагивающие всю торговую инфраструктуру, неминуемо отразились на состоянии потребительского рынка и услуг, его роли в регулировании социальных процессов. Список первых 20 регионов по объему розничного товарооборота сегодня почти совпадает со списком первых 20 регионов по массе денежных доходов населения.

**Двадцать регионов России по объему розничного товарооборота в 1996 г.**

№	Регион	Объем в 1996 г.	
		млрд. руб.	процентов
1	Москва	192004	25,78
2	Санкт-Петербург	32830	4,41
3	Тюменская область	22952	3,08
4	Самарская область	22710	3,05
5	Свердловская область	21706	2,91
6	Московская область	19046	2,56
7	Краснодарский край	17761	2,38
8	Красноярский край	16460	2,21
9	Иркутская область	15295	2,05
10	Башкортостан	15249	2,05
11	Кемеровская область	15215	2,04
12	Пермская область	14423	1,94
13	Татарстан	14127	1,90
14	Ростовская область	13806	1,85
15	Челябинская область	12716	1,71
16	Нижегородская область	12700	1,71
17	Новосибирская область	12293	1,65
18	<b>Омская область</b>	<b>10426</b>	<b>1,40</b>
19	Ставропольский край	9339	1,25
20	Приморский край	9284	1,25
<b>Итого:</b>		<b>500342</b>	<b>67,17</b>

Источник: CD-ROM "Регионы России".

Заметное опережение объема розничного товарооборота в Москве обусловлено концентрацией там мелкооптовой торговли, обеспечивающей не только москвичей, но и "челноков" из других регионов. Причем, самые высокие темпы роста розничной торговли за последние 8 лет тоже наблюдались в Москве. Довольно значительное сокращение розничной торговли отмечается в северокавказских республиках и в ряде регионов европейской части страны (традиционно ориентированных на внутренний рынок). В принципе можно выделить тенденцию преимущественного развития торговой инфраструктуры в тех регионах, которые либо обладают выгодным для внешнеторговых операций географическим положением, либо высокой покупательной способностью населения. Примерно то же самое можно сказать и о процессах, происходящих на территории Западной Сибири.

**Розничный товарооборот в Западной Сибири в 1 полугодии 1998 г.**

Регион	Население, тыс. чел.	Розничный товарооборот		Рейтинг по абсолютным значениям	Рейтинг на душу населения
		всего, тыс. руб.	на душу населения, руб.		
Алтайский край	2672,0	4713,0	1763,8	5	6
Кемеровская область	3022,8	3992,9	2975,0	3	3
Новосибирская область	2749,3	9680,6	3521,1	2	2
<b>Омская область</b>	<b>2178,5</b>	<b>6083,3</b>	<b>2792,4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Томская область	1073,2	2853,2	2658,6	6	5
Тюменская область	3211,1	14548,5	4530,7	1	1
Республика Алтай	202,5	236,5	1167,9	7	7

Источник: Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. Омск., Облкомстат, 1998. С. 11.

**Государственное регулирование в торговле.** В масштабе Российской Федерации управление торговлей происходит через процесс законотворчества и издание соответствующих указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Из наиболее показательных примеров можно привести закон РФ от 18 июня 1993 г. № 5215-1 "О при-



менении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" и Постановление Правительства РФ от 18 сентября 1997 г. № 1182 "О проведении мероприятий в связи с изменением нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен". В целом же федеральные органы власти и управления, что называется, определяют общие правила торговли и бытового обслуживания, а конкретизируют их с учетом региональной специфики уже органы управления субъектов Федерации и муниципальных образований.

Функции непосредственного государственного контроля в сфере торговли осуществляет Министерство внешних экономических связей и торговли РФ, а также Государственный таможенный комитет РФ. При этом на первый план на федеральном уровне выдвигается экспортный контроль. Он реализуется в целях защиты национальных интересов Российской Федерации в отношении вооружений и военной техники, а также отдельных видов сырья, материалов, оборудования, обеспечения экономической безопасности страны. При этом могут устанавливаться запреты и ограничения экспорта или импорта товаров и услуг, приниматься другие защитные меры. Вместе с тем функционируют и специализированные контрольные органы, непосредственно затрагивающие сферу внешнеторговой деятельности, в частности валютно-экспортная служба.

**Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю (ВЭК России)** осуществляет межотраслевую координацию и регулирование по вопросам, находящимся в ее ведении. ВЭК России создает свои территориальные органы в субъектах РФ. Главные задачи ВЭК:

- ☞ проведение единой федеральной политики в области контроля и надзора за соблюдением законодательства в сфере валютных, экспортно-импортных и иных внешнеэкономических операций;
- ☞ обеспечение контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ органами федеральной исполнительной власти, организациями, предприятиями, банками и физическими лицами;
- ☞ осуществление контроля за полнотой поступления средств в иностранной валюте по внешнеэкономическим контрактам;
- ☞ контроль за эффективностью использования кредитов в иностранной валюте и т.д.

Представители Государственного таможенного комитета РФ (таможенные атташе представительств Российской Федерации) действуют в зарубежных странах. Они составляют загранаппарат ГТК России. Положение о представителях утверждено Правительством РФ 4 декабря 1995 года. Таможенные атташе в стране пребывания:

- ☞ представляют интересы ГТК по вопросам таможенного дела и соблюдения российского таможенного законодательства;
- ☞ осуществляют контроль за экспортом из Российской Федерации стратегического сырья, а также других особо важных товаров;
- ☞ осуществляют контроль за репатриацией в Российскую Федерацию валютной выручки за экспортируемые товары и услуги.

Кроме того, органы таможенного контроля наделены правом непосредственного надзора за соблюдением таможенного законодательства и наложения административных взысканий на территории Российской Федерации. Иначе говоря, таможенный орган может беспрепятственно проверять торговые предприятия на предмет торговли товарами, незаконно ввезенными на территорию Российской Федерации.

**Государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей (Госгоринспекция)** является государственной службой, в задачи которой входит контроль за соблюдением норм и правил торговли и общественного питания, порядком ценообразования, качеством и безопасностью товаров народного потре-

ния, а также деятельность по искоренению злоупотреблений и недопущению недоброкачественных товаров на потребительский рынок. Объектами контроля выступают предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, а также граждане, реализующие и производящие товары или услуги. Госторгинспекция имеет территориальные управления во всех субъектах РФ. Органы и должностные лица Госторгинспекции:

- ☞ осуществляют проверки с правом беспрепятственного доступа на торговые и промышленные предприятия;
- ☞ производят контрольные закупки товаров с целью определения правильности расчетов с покупателями;
- ☞ изымают образцы (пробы) товаров для исследования их качества;
- ☞ выдают предписания об устранении нарушений, о снятии с реализации товаров, опасных для жизни, здоровья и имущества граждан, о приостановлении или введении особых условий приемки и реализации товаров, изготовленных с нарушением требований нормативов, до устранения недостатков и повторного заключения Госторгинспекции;
- ☞ рассматривают жалобы на качество товаров, нарушения в работе предприятий торговли и общественного питания и принимают решения, обязательные для исполнения продавцом (изготовителем) и т.д.

В целом по Омской области качество потребительских товаров, поступающих на потребительский рынок, не всегда отвечает обязательным требованиям стандартов, о чем свидетельствуют данные Госторгинспекции по Омской области:

	Единица измерения	Всего проверено в 1 квартале 1998 г.	Снижена сортность и забраковано, в %
<b>Продовольственные товары</b>			
Колбасные изделия и копчености	тонн	23,6	2,5
Цельномолочная продукция	тонн	130,6	4,1
Сыры всех видов	тонн	4,0	12,5
Масло животное	тонн	8,7	19,5
Масло растительное	тонн	8,4	11,9
Хлеб и хлебобулочные изделия	тонн	6,0	37,5
Водка и ликероводочные изделия	дал	1577,3	32,5
Вино виноградное и плодово-ягодное	дал	78,9	20,0
<b>Непродовольственные товары</b>			
Швейные изделия	штук	1424,0	44,7
Верхний трикотаж	штук	359,0	39,3
Бельевой трикотаж	штук	730,0	43,3
Обувь	пар	1224,0	47,3
Электроосветительные бытовые приборы	штук	366,0	32,8
Мебель	штук	568,0	57,7

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 31.

**Органы стандартизации и метрологии** на территории Омской области представлены **Омским Центром стандартизации, метрологии и сертификации (ОЦСМ)**, который осуществляет непосредственный контроль за качеством товаров, услуг и измерительной техники. ОЦСМ осуществляет государственный надзор за соблюдением требований ГОСТов по обеспечению безопасности граждан, окружающей среды, совместимости и взаимозаменяемости, контролирует внедрения и соблюдения государственных и международных стандартов. Его метрологический комплекс, включающий 6 отделов, ежегодно проводит около 20 тыс. единиц измерений. Уровень оснащенности

средствами измерений и высококвалифицированными кадрами позволяет свести до минимума количество средств измерений, вывозимых на поверку за пределы Омской области (около 0,5% от поверяемых средств измерений).

С 1992 г. началась работа по обязательной сертификации пищевых продуктов и продовольственного сырья, и тогда при ОЦСМ возник первый в области орган сертификации этой продукции. Спустя 3 года был аккредитован еще ряд органов: сертификации электрооборудования, услуг общественного питания, услуг по техобслуживанию и ремонту автотранспортных средств, бытовой и радиоэлектронной аппаратуры и электробытовых приборов. Готовится к аккредитации Орган сертификации систем качества (производства). В 1995 г. было закуплено специальное оборудование и аккредитована лаборатория радиационного анализа активности радионуклидов в продуктах питания, животноводства и растениеводства почвы, строительных материалов.

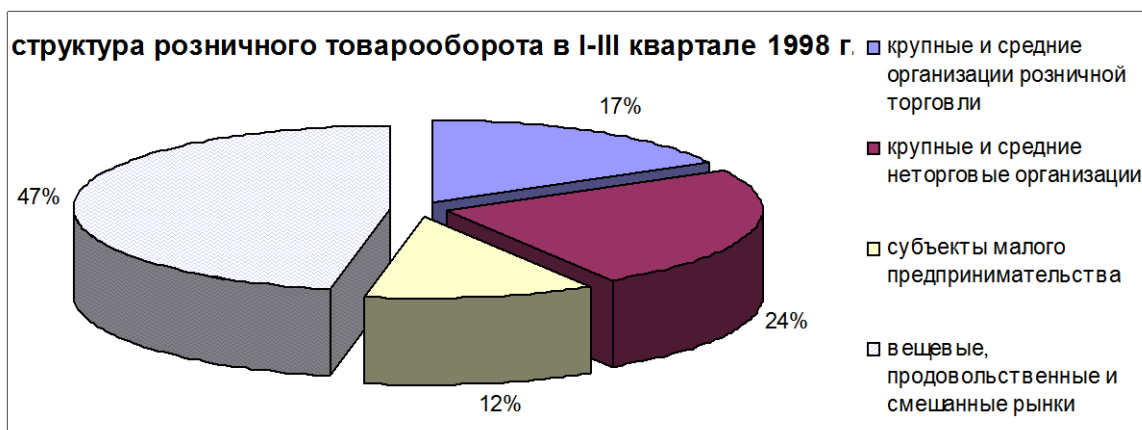
ОЦСМ оказывает методическую и практическую помощь предприятиям и организациям области, частным предпринимателям, когда речь идет о нормативных документах, сертификации продукции и производства, аттестации испытательных центров и лабораторий, метрологических служб и оборудования и т.п.

**Региональное управление в торговле.** Как уже отмечалось выше, на региональном уровне функции государственного регулирования торгового и бытового обслуживания населения переданы на уровень субъектов Федерации, которые самостоятельно определяют правила и порядок торговли на своей территории<sup>31</sup>. Так, к примеру, полномочия Администрации Омской области в сфере коммунального, торгового и бытового обслуживания заключаются в следующем:

- ☞ организация торгового и бытового обслуживания населения;
- ☞ разработка правил торговли и санитарных норм;
- ☞ содействие обществам защиты прав потребителей;
- ☞ развитие межтерриториальных торговых связей, обеспечение функционирования ярмарок, содействие развитию оптовой и фирменной торговли;
- ☞ установление удобного для населения режим работы организаций торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения;
- ☞ контроль за соблюдением цен, правил торговли, санитарного состояния мест торговли коммерческими организациями;
- ☞ координация закупок, хранения, переработки и реализации сельскохозяйственных продуктов;
- ☞ организация благоустройства территорий, переданных торговым организациям и т.д.

**Развитие торговли на территории Омской области.** Розничный товарооборот в Омской области сегодня примерно на 45% формируется за счет крупных и средних организаций (в том числе на 20% - предприятий розничной торговли и общественного питания), более 10% – малыми предприятиями и на 45% - за счет продаж на вещевых, смешанных и продовольственных рынках. В структуре розничного товарооборота удельный вес продовольственных и непродовольственных товаров стабильно колеблется вокруг соотношения 50х50. Реализация алкогольной продукции составляет около 9% розничного товарооборота, а доля предприятий общественного питания - около 2%.

<sup>31</sup> См. постановление Главы Администрации Омской области от 17 июня 1994 г. № 288-п "О типовых правилах работы предприятий розничной торговли в Омской области и основных требованиях к работе мелкорозничной торговой сети на территории Омской области" и Постановление Главы Администрации г. Омска от 5 апреля 1994 г. № 207-п "О мерах по упорядочению уличной торговли в городе Омске".



На территории г. Омска сформирована широкая сеть предприятий розничной торговли, которая включает свыше 1300 предприятий. В 1997 г. открылось 53 специализированных предприятий по продаже мяса и молочных продуктов. За 1994-97 гг. введены в действие 106 мини-пекарен. Объем выработки хлеба и хлебобулочных изделий мини-пекарен доведен до 50 т в сутки, что составляет 27% ежедневной городской нормы потребления хлеба. На потребительском рынке города сформировались два основных направления развития розничной торговли:

1. предприятия розничной торговли и общественного питания;
2. ярмарочные комплексы.

Причем доля ярмарочных комплексов в 1997 г. достигла 30% объема розничного товарооборота по г. Омску.

По состоянию на 1 мая 1998 года в г. Омске функционировало 1335 предприятий розничной торговли, в том числе:

- продовольственных - 812,
- промышленных - 523;
- общественного питания - 559, в том числе:
- бытового обслуживания - 42;
- мясных лавок - 51;
- традиционных продовольственных рынков - 9;
- социальных рынков - 2;
- мини-рынков - 37;
- ярмарочных комплексов - 10, в том числе:
- павильоны - 614;
- киоски - 943, из них специализированных:
- квасных - 43;
- мороженого - 97;
- предприятий бытового обслуживания - 418.

Поддержка предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности сельских товаропроизводителей позволили развить сеть специализированной торговли, которая включает 53 магазина, в том числе:

- сельских товаропроизводителей - 22;
- хлебобулочных - 21;
- молочной промышленности - 2;
- макаронной промышленности - 1;
- предприятий по реализации алкогольной продукции - 2656, в том числе:
- без ограничения объемного содержания спирта с торговым залом более 16 м<sup>2</sup> на 1 рабочее место - 1460;
- из них специализированных магазинов - 217;
- с объемным содержанием этилового спирта до 12% - 1196.

В весенне-летний период на территории г. Омска разворачивается дополнительная сеть розничной торговли, которая в значительной мере компенсирует потери местных бюджетов от общего снижения деловой активности. Так, в 1998 г. на территории города

функционировала сеть мелкорозничной торговли на 1174 торговых мест, в том числе по продаже:

- ☞ прохладительных напитков - 168,
- ☞ мороженого - 275;
- ☞ овощей и фруктов - 417;
- ☞ горячего питания быстрого приготовления - 151.

Сезонная сеть общественного питания была представлена 163 предприятиями типа "Летнее кафе" на 1608 посадочных мест.

**Объем розничного товарооборота и платных услуг в 1998 г.**

	Январь-октябрь 1998 г., млн. руб.
Общий объем розничного товарооборота и платных услуг, в том числе:	14373,6
Торгующих организаций	5955,0
Вещевых, смешанных и продовольственных рынков	5276,7
Платные услуги	3141,9

Источник: Социально-экономическое положение Омской области за январь-октябрь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 33.

В разрезе административных округов г. Омска розничный товарооборот в принципе отражает социальную структуру населения:

- Кировский округ ~ 32%,
- Центральный округ ~ 31%,
- Советский округ ~ 18%,
- Ленинский округ ~ 12%,
- Октябрьский округ ~ 7%.

По крупным и средним неторговым организациям, занимающимся розничной торговлей, ситуация в 1 половине 1998 г. выглядела следующим образом:

	В процентах к итогу	
	Количество организаций	Объем товарооборота
Неторговые организации	100,0	100,0
Промышленность	43,4	27,7
Сельское хозяйство	3,1	2,4
Строительство	6,2	0,9
Оптовая торговля и материально-техническое снабжение	14,6	60,4
Прочие	32,7	8,6

Источник: Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. Омск. Облкомстат. 1998. С. 30.

Наибольший объем бытовых услуг населению оказывается сегодня негосударственным сектором. При этом индивидуальными частными предпринимателями оказывается около 70% объема бытовых услуг. По таким видам бытовых услуг, как ремонт и строительство жилья по индивидуальным заказам населения на долю физических лиц по данным облкомстата в 1998 году пришлось 95%, ремонту и индивидуальному пошиву одежды – около 90%, ремонту радиоэлектроники и бытовых приборов – более 70%.

В Омской области усиливается процесс интеграции торговли и товарного производства. Открытие фирменных отделов, магазинов, торговых домов значительно способствует продвижению товаров местного производства на внутреннем рынке. В ближайшем будущем видимо сохранятся тенденции более высоких темпов продаж продуктов питания по сравнению с промышленными товарами. Недостаток оборотных средств у предприятий торговли также отражается на развитии потребительского рынка, так как большинство предприятий берут товар на текущую реализацию и сокращают его запа-

сы. Это не всегда благоприятно сказывается на качестве и ассортименте предлагаемой продукции, усиливает зависимость от поставщиков.

Стабилизировался товарооборот вещевых, смешанных и продовольственных рынков. Темпы его роста сравнивались с аналогичными параметрами стационарных предприятий торговли. Этому способствует усиление влияния государства на т.н. “неорганизованную форму торговли” (применение контрольно-кассовых машин, упорядочение торговли алкогольной продукцией и т.п.).

В июне 1998 г. Омским областным комитетом государственной статистики было проведено выборочное обследование предприятий розничной торговли. В обследовании приняли участие 50 предприятий, из них по формам собственности: 8 муниципальных, 35 частных, 7 смешанных, по ассортименту продаваемой продукции: 6 продовольственных, 23 непродовольственных и 21 предприятие смешанной торговли.

Результаты обследования показали, что с частными лицами работает 84% предприятий, с оптовыми и посредническими организациями – 74% и 68% соответственно, промышленными предприятиями – 90%. У многих предприятий несколько поставщиков, в том числе из других регионов России, ближнего и дальнего зарубежья. Основным видом расчетов с поставщиками является оплата по факту реализации, ее отметили 76% опрошенных как при наличном, так и безналичном расчетах. По предоплате работают 28% предприятий при безналичных и 8% при наличных расчетах. Главным направлением отчисления средств являются: модернизация и обновление оборудования (40% ответивших), реклама (32%), изучение спроса (26%).

Несколько схожая ситуация наблюдается и в оптовой торговле. Наибольший вклад в формирование оптового рынка Омской области вносят предприятия-изготовители и предприятия оптовой торговли. Вместе с тем, в рыночных условиях широкое распространение получила оптовая перепродажа продукции (товаров) предприятиями, для которых оптовая торговля не является основным видом деятельности. В 1998 г. объем продаж неторговыми предприятиями составил около 40% от всего товарооборота организаций оптовой торговли. При этом более половины потребительских товаров и отдельных видов продукции в общем объеме товарооборота предприятий оптовой торговли реализуется малыми предприятиями. Так, продажа на оптовом рынке отдельных видов продукции промышленными предприятиями (без учета продукции выработанной из давальческого сырья) и организациями оптовой торговли за первые 4 месяца 1998 года характеризовалась следующими данными:

	Промышленные предприятия	Организации оптовой торговли
Готовый прокат черных металлов	-	10144
Стальные трубы	25	2663
Цемент	-	24060
Шины, тыс. шт.	634	149
Мясо и птица	8838	8870
Колбасные изделия	13121	33
Масло животное	2258	414
Масло растительное	86	97
Мука, тыс. т	35	60
Крупа	5415	2469
Макаронные изделия	2431	131
Товарная пищевая рыбная продукция (без рыбных консервов)	417	12466

Эта тенденция свидетельствует о продолжающейся деструктуризации рынка Омской области. Дело в том, что динамично развивающаяся рыночная экономика характеризуется развитой инфраструктурой и наличием многоуровневых каналов товародвижения. В том случае, когда основная реализация товаров приходится на независимых рыночных торговцев, происходит потеря контроля над сбытом со стороны товаропроизводителей. Что не всегда позволяет предприятиям не только определять ценообразование, но и осваивать новые рынки. Тогда как процесс проникновения на местный рынок продукции, ввозимой в регион извне, максимально облегчен. Гораздо проще арендовать место на мини-рынке, чем разместить продукцию в специализированной торговой сети, которая работает по длительным договорам. Отчасти такая ситуация вызвана политикой Администрации г. Омска, направленной на поддержку ярмарочных комплексов и мини-рынков. Хотя в условиях кризиса августа 1998 г. именно они позволили максимально снизить торговые наценки на продукцию, прежде всего местных товаропроизводителей, для малообеспеченных слоев населения.

**Социальная торговля.** Одним из основных направлений муниципального регулирования потребительского рынка является создание сети продовольственных рынков социальной направленности (социальные рынки), основной принцип работы которых заключается в реализации продуктов питания социально уязвимым и малообеспеченным слоям населения по ценам ниже общегородских. Еще до перестройки в стране существовала сеть специальных магазинов-салонов для инвалидов, ветеранов войны и труда, где они могли приобрести продукты по сниженным ценам. Затем, когда товаров стало много - такие магазины-салоны постепенно исчезли. Администрация г. Омска пошла на существенное снижение налогов, чтобы путем снижения торговой надбавки привлечь производителей.

В сентябре 1995 г. возникла идея создать единое торговое предприятие, где предоставляется целый комплекс услуг по низким ценам для социально уязвимых граждан, которых в Омске насчитывается более 300 тысяч человек. Был выбран пустовавший рынок на окраине города в Октябрьском районе, не имевший развитой инфраструктуры. После его реконструкции товаропроизводители из Омска и сельских районов Омской области получили возможность реализовывать продукцию с 3-5%-ной торговой надбавкой, учитывая те издержки, которые они несут за транспортные расходы, оплату труда продавцов, грузчиков и т.д. Сам рынок за аренду, использование холодильников денег с производителей не берет, зато регулярно получает дотации из городского бюджета. В результате цены там на 15-20% дешевле, чем в других местах. Хотя рынок и носит название “социальный”, это не значит, что приобретать покупки здесь можно только по удостоверению. Льготники обслуживаются в понедельник, среду, пятницу. В остальные дни двери открыты для всех.

Следует сказать, что сегодня социальный рынок “Чкаловский” приобрел достаточную известность не только в городе, но и за его пределами. Сейчас ясно, что одного социального рынка для Омска недостаточно. Планируется открыть такие рынки в Советском и Центральном административных округах, а затем и на Левом берегу. Таким образом, удастся охватить практически весь город. К примеру, сейчас на Чкаловском рынке реализуют свою продукцию уже 18 городских и 10 сельских перерабатывающих предприятий.

Еще одна проблема - выплата детских пособий. Особенно болезненно сказываются задержки на безработных, имеющих несовершеннолетних детей, матерях-одиночках. В том же Октябрьском округе на улице 5-ая Кордная был открыт магазин, где в счет невыплаченных детских пособий омичи могут приобрести: муку, сахар, молоко, крупы и

т.д. “Живых” денег от Администрации г. Омска магазин не получает - предприятия-должники бюджета поставляют продукты, материалы.

Другое важное социальное звено в торговле - открытие мясных лавок. Данная программа включает два направления. Первое помогает фермерам напрямую сбыть свой товар, для чего им предоставляются торговые площади. Второе - у горожан появляется возможность получить качественный, недорогой товар без всяких наценок. Сейчас их в Омске действует уже 34 и они ежедневно реализуют до 10 т мяса. Все мясные лавки размещаются в уже приспособленных помещениях, не требующих капитальных затрат. Начата работа над созданием сети молочных лавок.

Взаимодействие с сельскими товаропроизводителями одно из важных направлений в обеспечении потребительского рынка более дешевыми и качественными продуктами питания, без посредников по “прямым поставкам”. Ведь сейчас сельчане поставляют продукты первой необходимости в более чем 170 магазинов и рынков города. Статус “социальных” приобретают сегодня специализированные магазины предприятий местной перерабатывающей промышленности АОЗТ “Омский нефтеперерабатывающий завод”, АООТ “Мясокомбинат “Омский” по 3 специализированных магазина, два у “Омского бекона”. Богатый ассортимент от субпродуктов до деликатесов с торговой надбавкой до 5% позволяет омичам приобретать свежую и качественную продукцию по более низким ценам.



## Глава IX. Институциональные преобразования в Омской области

### § 1. Управление собственностью

**Вертикаль управления государственной собственностью** замыкается на систему федеральных органов исполнительной власти. При этом ключевая роль в процессе управления госсобственностью отводится **Государственному комитету РФ по управлению государственным имуществом** (Госкомимущество РФ), который осуществляет право собственности в отношении федеральных предприятий и учреждений как имущественных комплексов и пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности. Правительством РФ на Госкомимущество России возложены следующие основные задачи и функции:

- ☞ управление и распоряжение объектами федеральной собственности в России и за рубежом;
- ☞ реализация государственной политики приватизации государственных и муниципальных предприятий, объектов недвижимости, в том числе земельных участков, находящихся под приватизируемыми предприятиями;
- ☞ межотраслевая и межрегиональная координация приватизации государственного имущества, управления и распоряжения федеральной собственностью;
- ☞ руководство деятельностью своих территориальных органов;
- ☞ участие в создании инфраструктуры фондового рынка, обеспечивающей процессы приватизации и реализацию государственной политики в области привлечения инвестиций.

#### Конституция (Основной закон) Российской Федерации

##### Статья 8

1. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.
2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Во взаимоотношениях между федеральным и региональным уровнем вертикали управления госсобственностью используется принцип разграничения предметов ведения и делегирования полномочий. Учитывая региональную структуризацию собственности и выделение федеральной, субфедеральной и муниципальной форм, управление собственностью построено на основе совместного ведения государственных органов различного уровня. Государственная собственность является предметом совместного ведения федеральных и региональных органов власти и управления, а муниципальная – объект совместного ведения органов трех уровней – федерального, субфедерального и муниципального.

Государственной собственностью Омской области являются принадлежащие ей на праве собственности земля и другие природные ресурсы, средства областного бюджета, предприятия и иное имущество, необходимое для социально-экономического развития области. В соответствии с федеральным и областным законом в государственную собственность Омской области могут передаваться объекты, относящиеся к иным формам собственности.

Вопросы управлением государственной собственностью на территории Омской области находятся в ведении **Комитета по управлению имуществом Администрации Омской области**. Предметом деятельности которого является управление государственным имуществом и приватизация предприятий, правовое оформление имущественных отношений с участием объектов федеральной и областной собственности. Основной целью деятельности комитета служит повышение эффективности экономики

области путем осуществления государственной политики приватизации, разгосударствления и поддержки новых экономических структур. Комитет по управлению имуществом осуществляет следующие функции:

- ☞ разрабатывает областные программы приватизации, а также проекты нормативных актов по вопросам приватизации.
- ☞ реализует государственную и областную программы приватизации и отчитывается об их выполнении перед Госкомимуществом РФ, Главой Администрации (Губернатором) Омской области, анализирует ход приватизации государственных и муниципальных предприятий, изучает и использует в работе опыт других субъектов РФ.
- ☞ разрабатывает предложения по разграничению государственной собственности и утверждению перечня объектов, передаваемых в собственность Омской области, а также вносит предложения главе администрации области о передаче ряда объектов в муниципальную собственность.
- ☞ ведет реестр предприятий областной собственности и объектов федеральной собственности на территории Омской области.
- ☞ передает на договорной основе государственное имущество Омской области в оперативное управление, хозяйственное ведение, аренду, пользование и т.д. и контролирует его использование.
- ☞ контролирует законность правопреемства при ликвидации и реорганизации государственных предприятий.
- ☞ регистрирует заявки на приватизацию предприятий и имущественных комплексов федеральной и областной собственности.
- ☞ обеспечивает проведение инвентаризации и оценки имущества.
- ☞ утверждает планы приватизации государственных предприятий.
- ☞ передает пакет документов и свидетельства о собственности на приватизируемые государственные предприятия Фонду имущества Омской области.
- ☞ содействует созданию инвестиционных фондов и холдинговых компаний, выступает их учредителем.
- ☞ создает, реорганизует и ликвидирует государственные предприятия, находящиеся в собственности Омской области, в том числе со смешанной формой собственности, если доля государственной собственности превышает 50%.
- ☞ защищает имущественные права и интересы области, трудовых коллективов, иных субъектов приватизации в арбитражном суде и судах общей юрисдикции в качестве истца, ответчика либо заинтересованного третьего лица.
- ☞ устанавливает систему премирования работников органов государственного управления и местной администрации, предприятий и учреждений, физических лиц, участвующих в выполнении программ приватизации.
- ☞ при передаче полномочий Госкомимущества России осуществляет:
  - юридические действия, связанные с созданием, реорганизацией и ликвидацией предприятий федеральной собственности;
  - передачу на договорной основе государственного имущества, относящегося к федеральной собственности, в оперативное управление, хозяйственное ведение, аренду, пользование и т.д., контролирует его использование.
- ☞ Является держателем закрепленных в государственной собственности пакетов акций акционерных обществ, за исключением пакетов акций, переданных Госкомимуществу России или иным субъектам правоотношений, связанным с ценными бумагами.
- ☞ Утверждает начальные цены предприятий для конкурсов и аукционов.

Решения Комитета по управлению имуществом Администрации Омской области являются обязательными для всех органов государственного управления и местной администрации, государственных предприятий, учреждений и организаций. Полномочия комитета могут передаваться городскому или районному комитету по управлению имуществом только в части управления, распоряжения имуществом области. При этом областной комитет наделяет правами территориального агентства районный (городской) комитет по управлению имуществом.

Комитет обладает исключительным правом:

- ☞ Проводить приватизацию государственных предприятий, включая решение вопросов о способах, формах и сроках приватизации конкретных объектов, за исключением объектов собственности Российской Федерации, принятых к рассмотрению Правительством РФ или Госкомимуществом России.
- ☞ Оформлять договоры аренды государственного имущества, являться правопреемником по договорам аренды, в том числе с правом выкупа государственного имущества, заключенным ранее с предприятиями, организациями и учреждениями.
- ☞ Распоряжаться государственной собственностью, заключать договоры на оперативное управление государственным имуществом.
- ☞ Принимать решения о сдаче в залог и передаче в безвозмездное пользование государственное имущество.
- ☞ Принимать решения о создании, реорганизации, ликвидации государственных предприятий, изменении их организационно-правовых форм, в том числе о принудительном разделении хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарном рынке.
- ☞ Вносить имущественные вклады, являющиеся федеральной и государственной собственностью, в уставные капиталы предприятий любой организационно-правовой формы, а также контролировать законность передачи государственного имущества на баланс негосударственных структур.
- ☞ Лицензировать деятельность юридических лиц в качестве чековых инвестиционных фондов, юридических и физических лиц в качестве управляющих таких фондов, проводить аттестацию физических лиц на право совершения операций с ценными бумагами.
- ☞ Являться держателем закрепленных в государственной собственности пакетов акций акционерных обществ.

Кроме этого, в пределах своей компетенции Комитет по управлению имуществом Администрации Омской области имеет право:

- ☞ запрашивать информацию о деятельности всех предприятий, учреждений, организаций, органов государственного управления и местной администрации для ведения реестра государственного имущества;
- ☞ направлять администрации предприятий обязательные для исполнения предписания по вопросам управления государственным имуществом;
- ☞ проводить на объектах федеральной и областной собственности инспектирование и инвентаризацию с целью проверки использования государственного имущества, получать необходимую информацию о хозяйственной деятельности.

Комитет подотчетен:

- ☞ по вопросам управления и распоряжения имуществом области - Главе Администрации (Губернатору) Омской области;
- ☞ по вопросам приватизации объектов областной собственности - Госкомимуществу России, Главе Администрации (Губернатору) Омской области;

- ☞ по вопросам приватизации, распоряжения и управления объектами федеральной собственности - Госкомимуществу России, Главе Администрации (Губернатору) Омской области.

В качестве специализированного финансового учреждения, осуществляющего функции по приватизации объектов государственной собственности при Администрации Омской области действует **Фонд имущества Омской области**. Фонд имущества представляет интересы Омской области и Российской Федерации и подчиняется непосредственно Главе администрации Омской области. Фонд имущества подотчетен:

- ☞ органу представительной власти (Законодательному Собранию) Омской области;
- ☞ Российскому фонду Федерального имущества;
- ☞ Комитету по управлению госимуществом Омской области;
- ☞ Управлению финансов Администрации Омской области в части распределения средств от приватизации и взаимоотношений с местными и областными бюджетами.

Фонд имущества Омской области выполняет следующие функции:

- ☞ продает переданные Комитетом по управлению имуществом доли (паи, акции) в капитале акционерных обществ, предприятий и иных объектов государственной собственности;
- ☞ временно (до момента продажи) распоряжается указанными долями (паями, акциями) и осуществляет полномочия собственника на общих собраниях акционеров (пайщиков), участвует в Совете директоров приватизируемых предприятий, несет риск в пределах принадлежащей государству доли в уставном капитале предприятий;
- ☞ выступает учредителем акционерных обществ, приобретает доли (акции, пай) в капитале акционерных обществ и товариществ, развитие которых определяется интересами Омской области;
- ☞ обменивает принадлежащие государству акции акционерных обществ, вносимые в порядке оплаты уставного капитала создаваемых холдинговых компаний, на выпускаемые ими акции;
- ☞ при продаже объектов приватизации осуществляет контроль за реализацией конкурсных инвестиционных программ;
- ☞ участвует развитии инфраструктуры регионального фондового рынка и рынка ценных бумаг, оказывает дилерские (брокерские) услуги на вторичном рынке ценных бумаг;
- ☞ размещает государственные ценные бумаги Омской области;
- ☞ осуществляет реализацию имущества по поручению судебных, налоговых и других органов;
- ☞ производит оценку стоимости объектов движимого и недвижимого имущества, экспертизу их физического состояния и имущественных прав собственников;
- ☞ обеспечивает дополнительную эмиссию акций акционерными обществами на сумму государственной поддержки за счет областного бюджета, областных внебюджетных фондов, дополнительных налоговых льгот, предоставляемых по областным налогам;
- ☞ продает земельные участки, на которых расположены приватизированные предприятия и иные объекты недвижимости, находящиеся в частной собственности граждан и юридических лиц, а также объекты, сданные в аренду.

Фонд не вправе осуществлять иную хозяйственную деятельность кроме деятельности, связанной с государственными ценными бумагами. Для выполнения своих функ-

ций фонд может привлекать посредников, имеющих право заниматься соответствующей деятельностью на основе заключаемых с ними договоров. Фонд обладает правом:

- ☞ совершать сделки с объектами приватизации;
- ☞ осуществлять в соответствии учредительными документами предприятий полномочия собственника на общих собраниях акционеров (пайщиков), созываемых в период с момента передачи фонду долей участия (акций, паев) и до момента их продажи, или же передавать эти полномочия в доверительное управление;
- ☞ выступать в качестве акционера, внося в порядке оплаты акций (паев, долей) средства, выделенные целевым назначением из областного бюджета, областных внебюджетных фондов, либо государственное имущество, переданное Комитетом по управлению имуществом.

В соответствии с Законом РФ "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации" право голоса могут иметь не более 20% акций, которыми временно владеет Фонд. Остальные принадлежащие фонду акции независимо от статуса являются привилегированными. При продаже фондом этих акций они конвертируются в обыкновенные. Фонд и его отделения не имеют права вмешиваться в деятельность предприятий. Правомочия фонда возникают с момента передачи ему соответствующих пакетов акций, свидетельств о собственности и прекращаются с момента возникновения прав собственности на эти объекты у покупателя, или по истечении установленного срока продажи объектов. В этом случае сертификаты акций, свидетельства о собственности аннулируются по решению Комитета по управлению имуществом Администрации Омской области. Фонд обязан:

- ☞ осуществлять продажу переданных ему объектов собственности в сроки, в порядке и на условиях, установленных Комитетом по управлению имуществом;
- ☞ контролировать соблюдение покупателями условий договоров купли-продажи и в необходимых случаях принимать меры для их расторжения;
- ☞ обеспечивать перечисление средств, поступающих от продажи объектов собственности, а также в виде прибыли (дивидендов), по долям участия (паям, акциям), находящимся в государственной собственности, в сроки, предусмотренные для внесения налоговых платежей.

Фонд не вправе вносить изменения в утвержденные Комитетом планы-графики проведения аукционов, в том числе специализированных чековых аукционов и конкурсов.

Управление деятельностью Фонда осуществляет Председатель Фонда, который назначается и освобождается от должности Главой Администрации (Губернатором) Омской области. В случае наделения Фонда правами местного отделения Российского Фонда федерального имущества Председатель Фонда назначается и освобождается от должности Председателем Российского Фонда федерального имущества по согласованию с Главой Администрации (Губернатором) Омской области. При председателе Фонда образуется наделенное совещательными функциями Правление. Председатель Фонда ежегодно представляет Главе областной администрации и Законодательному Собранию отчет о своей деятельности.

Источником финансирования деятельности Фонда являются:

- ☞ денежные средства, полученные Фондом от продажи объектов приватизации и другого государственного имущества;
- ☞ средства из областного бюджета, по решению Главы администрации области;
- ☞ доходы от размещения на депозитных счетах средств, полученных Фондом от продажи объектов приватизации и др.

Учет денежных поступлений по этим источникам ведется отдельно.

Все средства от приватизации, получаемые Фондом имущества, не подлежат налогообложению. Налогами не облагается имущество Фонда имущества, а также работы, выполняемые за счет средств, полученных от приватизации и средств из областного бюджета, поступающих целевым назначением. Средства, получаемые Фондом имущества от деятельности с ценными бумагами, подлежат налогообложению на общих основаниях. Доходы по долям участия (паям, акциям) в предприятиях, ценным бумагам, находящимся во временном владении Фонда имущества, направляются в доход бюджета Омской области.

**Муниципальная собственность** является достоянием населения соответствующей территории. В собственности муниципальных образований находятся имущество органов местного самоуправления, средства местного бюджета, местных внебюджетных и валютных фондов, муниципальный жилищный фонд, нежилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, необходимые для обеспечения коммунального обслуживания населения и находящиеся на соответствующей территории.

В муниципальной собственности могут находиться земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса, луга и другое), ценные бумаги и другие финансовые активы, нежилые помещения, предприятия, другие имущественные комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения, а также имущество, необходимое для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения территории.

**Структура муниципальных имущественных комплексов г. Омска (инвентаризация 25.03.1997)**

<b>Отраслевая принадлежность</b>	<b>Всего имущественных комплексов</b>	<b>Количество юридических лиц, созданных на их базе</b>
Торговля	167	63
в том числе в целевой аренде	102	
Бытовое обслуживание	67	49
в том числе в целевой аренде	10	
Общественное питание	16	12
в том числе в целевой аренде	2	
Коммунальное хозяйство	107	64
Транспорт	16	16
Строительство	14	12
Здравоохранение	102	69
Образование	446	323
в том числе дошкольное	201	136
Культура	115	17
Спорт	10	1
Прочие	34	26
<b>Итого:</b>	<b>1094</b>	<b>652</b>

Муниципальная собственность на землю формируется путем безвозмездной передачи органами государственной власти Российской Федерации и Омской области государственных земель, находящихся в границах территории, подведомственной органам местного самоуправления. Средства местных бюджетов, внебюджетных и валютных фондов, иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну.

**Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"**

**Статья 61. О формировании муниципальной собственности**

1. Субъекты Российской Федерации передают в собственность муниципальных образований объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, необходимые для решения вопросов местного значения, в соответствии с разграничением полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями.

2. Споры, возникающие в связи с передачей объектов государственной собственности в муниципальную собственность, разрешаются посредством согласительных процедур или в судебном порядке.

3. Отсутствие муниципальной собственности на территории муниципального образования на момент вступления в силу настоящего Федерального закона не является основанием для упразднения или преобразования соответствующего муниципального образования либо отказа в образовании нового муниципального образования.

В соответствии с распределением компетенции органы местного самоуправления вправе:

а) передавать находящиеся в муниципальной собственности объекты во владение и пользование (постоянное и временное), сдавать их в аренду, продавать, отчуждать в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством и правовыми актами представительного органа, изданными в пределах компетенции;

б) распоряжаться средствами местного бюджета, внебюджетными и валютными фондами;

в) устанавливать при отчуждении муниципальных предприятий ограничения на определенный срок на репрофилирование этих предприятий, а также по изменению ассортимента выпускаемой ими продукции;

г) вносить предложения органам государственной власти о передаче в муниципальную собственность предприятий, их структурных подразделений, а также иного имущества, если они имеют приоритетное значение для осуществления предметов ведения местного самоуправления;

д) получать полную компенсацию за причиненный ущерб в случае отчуждения в государственную собственность объектов муниципальной собственности;

е) передавать право распоряжения отдельными объектами муниципальной собственности другим органам местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обладают преимущественным по отношению к государственным органам правом на приобретение в установленном законом порядке находящихся на их территории зданий, сооружений и иных объектов, которые могут использоваться для местных нужд.

Вопросы управления муниципальной собственностью на территории г. Омска находятся в ведении Департамента управления городской недвижимостью Администрации г. Омска. Целью деятельности Департамента является реализация муниципальной политики в сфере использования и развития городских земель, городского и муниципального недвижимого имущества. Основные задачи деятельности Департамента:

- управление муниципальным недвижимым имуществом, расположенным под юрисдикцией Администрации города;
- реализация городских программ и проектов в отношении городской земли и городского недвижимого имущества;
- формирование программ развития и использования муниципального недвижимого имущества;
- нормативно-правовое регулирование отношений собственности на городскую недвижимость;
- обеспечение "открытости" информации о намерениях и деятельности органов местного самоуправления по управлению городской недвижимостью.

Функции Департамента управления городской недвижимостью:

- ☞ нормативно-правовое управление текущей градостроительной деятельностью и градостроительным развитием города, разработка программ и проектов градостроительной деятельности;
- ☞ оформление, выдача и контроль исполнения разрешений на строительство на территории города;

- ☞ приватизация и реприватизация жилого фонда;
- ☞ техническая инвентаризация и ведение единого городского реестра недвижимости, землевладений и землепользований;
- ☞ заключение договоров аренды земельных участков и муниципального недвижимого имущества;
- ☞ конкурсное распределение муниципального заказа;
- ☞ осуществление функций заказчика на программные, проектные, строительные, эксплуатационные, ремонтные и иные виды работ, выполняемые за счет средств городского бюджета;
- ☞ осуществление контроля за исполнением и подготовка предложений к проекту городского бюджета по реализации социально-технических нормативов жизнеобеспечения города.

Бюджетно-финансовые взаимоотношения Департамента управления городской недвижимостью Администрации г. Омска с Комитетом по управлению имуществом Омской области и районными органами местного самоуправления включает в себя реализацию следующих функций:

- ☞ осуществление информационного и финансового взаимодействия в процессе реализации федеральных и областных программ;
- ☞ разработку и согласование соответствующих нормативов и контролем за их соблюдением;
- ☞ финансовую кооперацию с бюджетами городов и районов Омской области по городским программам, имеющим региональное значение.

**Управление государственной собственностью.** В сфере управления государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями особое внимание уделяется:

- ☞ передаче имущественных комплексов государственных предприятий в доверительное управление;
- ☞ внедрению на государственных унитарных предприятиях обязательного аудита в лице уполномоченных Администрацией аудиторско-консультационных компаний;
- ☞ введению составления на государственных унитарных предприятиях и государственных учреждениях ежеквартальных сводных бухгалтерских балансов отдельно по областной и по федеральной собственности;
- ☞ реорганизации учреждений областной формы собственности, финансирование деятельности которых более чем на 90% осуществляется за счет доходов от коммерческого использования имущества;
- ☞ ликвидации убыточных государственных унитарных предприятий;
- ☞ передаче имущественных комплексов в аренду на конкурсных условиях и в безвозмездное пользование с инвестиционными условиями;
- ☞ приобретению в целях аккумулирования средств для будущих инвестиций в государственную собственность акций, долей, паев эффективно работающих предприятий;
- ☞ разработке нормативов отчислений от прибыли областных унитарных предприятий за использование государственного имущества;
- ☞ разработке типовых документов (устава государственного унитарного предприятия, типового контракта с руководителем государственного унитарного предприятия, типового договора передачи имущества в хозяйственное ведение, оперативное управление, безвозмездное пользование, типового коллективного договора);
- ☞ разработке положения "О порядке оформления залоговых сделок";



- ☞ передаче имущества приватизированных предприятий в государственную собственность.

В сфере управления государственными долями в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ особое внимание уделяется:

- ☞ выработке критериев формирования и закрепления государственных долей в уставном капитале предприятий;
- ☞ разработке методики оценки деятельности предприятий, в органах управления которых работают уполномоченные представители государства и критериев оценки деятельности управляющих;
- ☞ влиянию на распределение прибыли от деятельности предприятий со смешанной формой собственности в интересах Омской области;
- ☞ формированию перечня акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для развития экономики области, акции которых не подлежат досрочной продаже;
- ☞ подготовке законопроекта "О порядке формирования государственных долей Омской области в уставных капиталах предприятий негосударственной и смешанной формах собственности и в имуществе общественных объединений путем выделения государственных финансовых ресурсов";
- ☞ дифференцированному управлению пакетами акций, закрепленных в государственной собственности, в зависимости от размера пакета, его доходности и ликвидности;
- ☞ разработке порядка передачи государственных долей, акций в залог и системы критериев формирования залогового фонда;
- ☞ реализации акций предприятий по первичной переработке сельхозпродукции, производственно-техническому обслуживанию, материально-техническому обеспечению агропромышленного комплекса сельхозтоваропроизводителям Омской области;
- ☞ составлению Реестра государственной собственности, дополнив его реестром неиспользуемых производственных помещений и реестром свободных нежилых помещений.

## § 2. Институциональная политика

Под институциональной политикой понимается политика приватизации, реорганизации отношений собственности, управления государственной собственностью и взаимодействия с частным (негосударственным) сектором экономики регионов. Структура собственности (например, основных фондов) позволяет косвенно оценивать влияние федеральных, региональных и муниципальных властей на экономические процессы в различных регионах.

В настоящее время повышенная доля федеральной собственности характерна для регионов сосредоточения предприятий машиностроения (в частности, оборонной промышленности), цветной металлургии, обеих "столиц", а также для экономически слабо развитых национально-государственных образований. Наиболее низкая доля федеральной собственности сложилась в республиках, проводящих политику экономического суверенитета (в Татарстане, Башкортостане, Якутии и др.) и в экспортоориентированных регионах. Реальный "вес" государства во многом зависит от того, как осуществляется управление государственной (федеральной и региональной) собственностью в конкретных субъектах Федерации.

Доля федеральной собственности в регионах РФ (1996-97 гг.):
---

**высокая (более 40%)** - Московская, Ульяновская, Кемеровская, Новосибирская, Читинская и Амурская области. Красноярский, Приморский и Хабаровский края. Республики Дагестан и Бурятия. Чукотский АО.

**выше средней (30-40%)** - Москва и Санкт-Петербург. Архангельская, Смоленская и Астраханская области. Республики Мордовия и Калмыкия.

**средняя (20-30%)** - Мурманская, Ленинградская, Брянская, Калужская, Костромская, Рязанская, Тверская, Нижегородская, Воронежская, Курская, Волгоградская, Саратовская, Ростовская, Курганская, Оренбургская, Свердловская, Челябинская, Томская, Иркутская, Магаданская и Сахалинская области. Краснодарский, Ставропольский и Алтайский края. Республики: Коми, Северная Осетия, Удмуртия, Алтай. Еврейская АО.

**ниже средней (15-20%)** - Новгородская, Псковская, Владимирская, Ивановская, Орловская, Тульская, Ярославская, Кировская, Тамбовская, Пензенская, Самарская, Пермская, Омская и Камчатская области. Республики Чувашия и Тува.

**низкая (менее 15%)** - Вологодская, Белгородская, Липецкая, Тюменская и Калининградская области. Республики: Карелия, Марий Эл, Татарстан, Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Башкортостан, Хакасия, Саха (Якутия).

**Приватизация.** Общий процесс приватизации можно разделить на “большую” (приватизация и акционирование промышленных предприятий), “малую” (приватизация торговли, общественного питания, бытового обслуживания) и приватизацию жилья.

Региональные различия в результатах “большой” приватизации остаются довольно существенными, однако они в основном отражают структурные особенности региона и политику федеральных властей. Уровень “большой” приватизации в основном определяется отраслевой структурой промышленности региона. При прочих равных условиях он ниже в регионах сосредоточения крупных предприятий машиностроения, угольной промышленности, добывающих отраслей. Роль региональных органов власти и управления в проведении “большой” приватизации возрастает в результате передачи им для реализации пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности.

**Уровень “большой” приватизации в регионах РФ (1996 г.)**

<b>Очень высокий уровень “большой” приватизации (более 80%)</b>
Рязанская, Орловская, Волгоградская, Белгородская, Сахалинская, Оренбургская и Саратовская области. Ставропольский край. Республика Бурятия.
<b>Высокий уровень “большой” приватизации (70-80%)</b>
Томская, Ростовская, Курганская, Челябинская, Вологодская, Калужская, Курская, Смоленская, Омская, Воронежская, Липецкая, Архангельская и Читинская области. Санкт-Петербург. Приморский и Алтайский края. Республики Хакасия и Алтай.
<b>Средний уровень “большой” приватизации (50-70%)</b>
Иркутская, Тамбовская, Ярославская, Тверская, Костромская, Тульская, Кемеровская, Камчатская, Свердловская, Калининградская, Тюменская, Ивановская, Астраханская, Кировская, Брянская, Ульяновская, Псковская, Магаданская, Пензенская, Новосибирская, Нижегородская, Самарская и Новгородская области. Хабаровский и Красноярский края. Республики:
<b>Низкий уровень “большой” приватизации (35-50%)</b>
Московская, Ленинградская, Мурманская, Владимирская и Пермская области. Москва. Республики: Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкессия. Чукотский АО.
<b>Очень низкий уровень “большой” приватизации (менее 35%)</b>
Республики: Дагестан, Татарстан, Саха (Якутия), Башкортостан, Северная Осетия, Мордовия, Тува и Кабардино-Балкария.

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

Важный аспект приватизационного процесса, в котором региональные и местные власти играют решающую роль - прием жилья и объектов социальной сферы, находящихся на балансе приватизируемых предприятий. Недостаток бюджетных средств на содержание этих объектов зачастую вынуждает органы власти и управления оттягивать принятие таких решений. Тогда как перегруженность предприятий социальными объектами подрывает их конкурентоспособность.

“Малая” приватизация, напротив, в основном зависит от позиции региональных и местных властей, а также географических условий. Обращает на себя внимание сравнительно невысокий уровень “малой” приватизации в Татарстане, Башкортостане, Якутии и Ульяновской области. Отстают от среднероссийского уровня северные и восточные регионы (в основном из-за высокой степени контроля государством товарных потоков). Наиболее высокий уровень “малой” приватизации достигнут в центральных регионах страны.

**Уровень “малой” приватизации в регионах Российской Федерации (1996 г.)**

<b>Очень высокий уровень “малой” приватизации (более 95%)</b>
Москва, Санкт-Петербург. Хабаровский край. Республики Хакасия и Алтай. Московская, Саратовская, Рязанская, Нижегородская, Ростовская и Самарская области.
<b>Высокий уровень “малой” приватизации (90-95%)</b>
Республики Бурятия и Удмуртия. Пензенская, Магаданская, Калужская, Курганская, Сахалинская, Архангельская, Читинская, Вологодская, Тульская и Белгородская области.
<b>Средний уровень “малой” приватизации (80-90%)</b>
Приморский, Краснодарский, Ставропольский и Алтайский края. Оренбургская, Челябинская, Ярославская, Ивановская, Воронежская, Курская, Смоленская, Пермская, Омская, Орловская, Псковская, Волгоградская, Камчатская, Новосибирская, Костромская, Новгородская, Амурская, Тамбовская, Ленинградская, Кемеровская и Тверская области. Еврейская АО. Республика Адыгея.
<b>Низкий уровень “малой” приватизации (50-80%)</b>
Томская, Брянская, Владимирская, Калининградская, Тюменская, Свердловская, Липецкая, Мурманская, Кировская и Астраханская области. Республики: Карачаево-Черкессия, Чувашия, Карелия, Татарстан, Коми, Тува и Калмыкия. Чукотский АО. Красноярский край.
<b>Очень низкий уровень “малой” приватизации (менее 50%)</b>
Ульяновская область. Республики: Марий Эл, Мордовия, Башкортостан, Саха (Якутия), Северная Осетия, Кабардино-Балкария.

Источник: CD-ROM “Регионы России”.

При анализе различий в уровне приватизации квартир четко прослеживается географическая закономерность: активность приватизационного процесса выше на юге и слабее на севере страны. Подобная географическая закономерность может иметь следующее объяснение. Южные регионы России, которые часто именуют “красным поясом”, характеризуются известной консервативностью. Однако здесь более развит культ собственника и хозяина, поэтому приватизация собственной квартиры выглядит довольно естественно. С другой стороны, в северных регионах страны, в районах нового освоения, значительное число граждан проживает в ведомственном жилом фонде. Это связано в первую очередь с тем, что для северян вообще не очень ясны перспективы дальнейшего проживания в этих районах.

**Уровень приватизации квартир в регионах РФ (1996 г.)**

<b>Очень высокий уровень приватизации квартир (более 53%)</b>
Омская и Ростовская области. Республики: Алтай, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия и Калмыкия. Ставропольский и Алтайский края.
<b>Высокий уровень приватизации квартир (40-51%)</b>
Москва. Краснодарский край. Республики: Тува, Адыгея, Бурятия, Хакасия и Дагестан. Волгоградская, Курганская, Тульская, Смоленская. Кемеровская, Челябинская, Астраханская, Тверская, Пензенская, Новосибирская, Калужская и Свердловская области.
<b>Средний уровень приватизации квартир (33-40%)</b>
Еврейская АО. Владимирская, Курская, Тамбовская, Амурская, Воронежская, Мурманская, Белгородская, Саратовская, Рязанская, Читинская, Липецкая, Псковская, Костромская, Ивановская, Калининградская, Камчатская, Брянская, Иркутская, Ярославская, Нижегородская, Тюменская, Новгородская, Орловская и Оренбургская области. Красноярский, Приморский и Хабаровский края. Республика Марий Эл.
<b>Низкий уровень приватизации квартир (25-32%)</b>
Санкт-Петербург. Магаданская, Самарская, Томская, Сахалинская, Вологодская, Московская, Пермская, Кировская и Ленинградская области. Чукотский АО. Республики Татарстан, Удмуртия, Коми, Карелия.

<b>Очень низкий уровень приватизации квартир (менее 25%)</b>
--

Ульяновская и Архангельская области. Республики: Башкортостан, Чувашия, Мордовия и Саха (Якутия).
---

Источник: CD-ROM "Регионы России".

К сожалению, государственная статистика сегодня не всегда верно отражает реальное положение вещей, потому что статистика ассоциирует формы собственности с формами организации производства. Так, например, статистика учитывает акционерное общество как частную собственность, не учитывая того, что в акционерном обществе может быть и доля государства, и вообще акционерное общество может состоять из государственной собственности разных уровней: федеральной собственности, собственности субъектов федерации и муниципальной собственности.

Соотношение форм собственности в Омской области на 1 января 1997 года по числу предприятий:

- ☞ акционерные общества - 43%,
- ☞ крестьянские хозяйства - 21%,
- ☞ государственные предприятия - 1%,
- ☞ муниципальные предприятия - 1%,
- ☞ остальные предприятия (объединение крестьянских хозяйств, филиалы и т.д.) - 34%.

По стоимости основных фондов на 1 января 1997 года в Омской области было 36625 налогоплательщиков, а в 1988 году - всего 150. Общая стоимость основных фондов этих налогоплательщиков составила 180,5 трлн. руб. В этих 180,5 трлн. руб. основных фондов

- ☞ федеральная собственность составила - 18,96%;
- ☞ собственность субъектов федерации - 6,59%;
- ☞ муниципальная собственность - 15,98%;
- ☞ собственность общественных организаций - 0,31%;
- ☞ частная собственность - 28,76%;
- ☞ смешанная собственность - 29,41%.

Обратите внимание, что самый большой удельный вес у смешанной и частной собственности, а если исключить из рассмотрения собственность общественных организаций, то самый маленький удельный вес – у собственности субъектов федерации.

**Отношение региональной администрации к смешанной форме собственности.** Во-первых, следует четко определить, зачем вообще администрация области имеет долю в каком-либо акционерном обществе. Это зависит от целей, которые реализует администрация. Прежде всего, преследуются социальные цели: обогреть, накормить и т.д. Желательно иметь (либо входить в совет директоров) долю наиболее стратегически важных для региона предприятий (Омскэнерго, Сибнефть, ведущих предприятий хлебопродуктов). Есть понятие блокирующего пакета акций в уставном капитале акционерного общества (когда можно "не пропустить" некоторые решения - 25% + 1 акция) и есть понятие контрольного пакета (50% + 1 акция). Там, где администрацию не интересует участие в совете директоров, а интересуется только экономика (получение дивидендов) - там приемлем любой процент акций.

Как правило, своим акционерам предприятия платят дивиденды, а на государственную долю - нет. Из 80 млрд. руб., которые получил бюджет области от собственности в 1997 году (больше, чем в 1995/96 гг.) - только 30 млн. руб. дивидендов. Хотя доля Администрации Омской области находится в 151 предприятии. Если у тридцати таких предприятий продать акции, то бюджет области получит дополнительно 1,2 млрд. руб. прибыли (в ценах 1997 г.).

Исходным документом в процессе управления государственной собственностью в Омской области служит "Концепция формирования и развития государственной соб-

ственности в Омской области до 2000 года”. Эта концепция определяет основные принципы и механизмы управления государственной собственностью.

**Стратегическая цель управления государственной собственностью** - повышение эффективности использования государственной собственности в целях преодоления кризиса в экономике области, ее структурной перестройки и повышения уровня жизни населения. Поставленная цель достигается с помощью решения следующих задач:

- ☞ выработки единого подхода к управлению государственной собственностью;
- ☞ повышения доходности государственной собственности;
- ☞ оптимизации доли государственной собственности в экономике области;
- ☞ контроля за использованием государственной собственности;
- ☞ совершенствования нормативной базы управления государственной собственностью;
- ☞ приобретения имущества в государственную собственность,
- ☞ отчуждения имущества из государственной собственности,
- ☞ создания, реорганизации, ликвидации хозяйственных структур.

Управление государственной собственностью осуществляется на базе существующих органов управления:

- ☞ Комитета по управлению имуществом Омской области,
- ☞ Фонда имущества Омской области,
- ☞ территориального агентства Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) предприятий в Омской области,
- ☞ Экономического комитета Администрации области,
- ☞ отраслевых комитетов Администрации области,
- ☞ Финансового управления Администрации области,
- ☞ Областного комитета государственной статистики,
- ☞ Государственной налоговой инспекции по Омской области и др.

Субъекты управления государственной собственностью - органы законодательной и исполнительной власти субъекта федерации, а также уполномоченные их представители, осуществляющие управление государственной собственностью на территории Омской области. В соответствии действующим законодательством РФ и Омской области к органам, осуществляющим управление государственной собственностью в Омской области, относятся:

- ☞ Законодательное Собрание Омской области;
- ☞ Глава Администрации (Губернатор) Омской области;
- ☞ Комитет по управлению имуществом Омской области;
- ☞ Фонд имущества Омской области;
- ☞ Финансовое управление Администрации Омской области;
- ☞ Экономический комитет Администрации области;
- ☞ Отраслевые комитеты Администрации области;
- ☞ Территориальное агентство Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) предприятий в Омской области;
- ☞ Комитет по земельным ресурсам, землеустройству Омской области;
- ☞ Региональная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку Омской области;
- ☞ Государственная налоговая инспекция по Омской области;
- ☞ Органы управления государственных предприятий, учреждений.

**Механизм управления государственной собственностью** - отношения владения, пользования, распоряжения, иного воздействия на объекты государственной собственности. Объектами государственной собственности в Омской области являются (по состоянию на 01.01.97.)

- 1) государственные унитарные предприятия:
  - ☞ областной собственности - 161;
  - ☞ федеральной собственности - 135;
- 2) государственные учреждения:
  - ☞ областной собственности - 57;
  - ☞ федеральной собственности - 452;
- 3) имущественные комплексы, в т.ч. (в ценах на дату заключения договора):
  - ☞ переданные в хозяйственное ведение и оперативное управление - 138 на общую сумму - 445590,2 млн. руб.;
  - ☞ переданные в аренду - 4,0 млн. руб.;
- 4) объекты государственного нежилого фонда:
  - ☞ 1284 договоров аренды на объекты федеральной собственности площадью 220,9 тыс. м<sup>2</sup>;
  - ☞ 346 договоров аренды на объекты областной собственности площадью 86,3 тыс. м<sup>2</sup>;
- 5) государственные доли в уставных капиталах акционерных обществ:
  - а) количество акционерных обществ, в уставном капитале которых имеется государственная доля, закрепленная в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся
    - ☞ в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся в федеральных ведомствах - 30;
    - ☞ в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся в комитете по управлению имуществом Омской области - 81;
    - ☞ в областной собственности - 159;
  - б) общая номинальная стоимость пакета акций, закрепленного
    - ☞ в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся в федеральных ведомствах, - 1112505,1 тыс. руб.;
    - ☞ в федеральной собственности, сертификаты на управление которого находятся в комитете по управлению имуществом Омской области - 160908,89 тыс. руб.
    - ☞ в областной собственности - 421687,7 тыс. руб.
  - в) количество акций, закрепленных
    - ☞ в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся в федеральных ведомствах - 1171161 шт.;
    - ☞ в федеральной собственности, сертификаты на управление которыми находятся в Комитете по управлению имуществом Омской области - 198795 шт.;
    - ☞ в областной собственности - 534130 шт.
  - г) средневзвешенный процент в совокупном уставном капитале акционерных обществ, имеющих государственную долю, закрепленную:
    - ☞ в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся в федеральных ведомствах, - 32,6%;
    - ☞ в федеральной собственности, сертификаты на управление которой находятся в Комитете по управлению имуществом Омской области - 16,1%;
    - ☞ в областной собственности - 25,5%;
- 6) земельные ресурсы, в т.ч.:
  - ☞ федеральной собственности - 4,1 млн. га;
  - ☞ областной собственности - 2,4 млн. га;
- 7) средства областного бюджета, областных внебюджетных фондов, валютные ценности;
- 8) леса, водные и другие природные ресурсы, в т.ч.

- ☞ недра, содержащиеся в недрах полезные ископаемые, гидроминеральные и энергетические ресурсы, включающие в себя месторождения общераспространенных полезных ископаемых (пески, глины, суглинки, торф, сапропель, мергель, природные торфяно-карбонатно-фосфатные смеси и др.), месторождения циркон-ильменитовых песков, нефти, газа и газового конденсата, бентонитовые глины и другие полезные ископаемые);
  - ☞ государственный лесной фонд области общей площадью 3935,5 тыс. га (в том числе покрытой лесом - 2590,8 тыс. га);
  - ☞ запас насаждений в государственных лесах 367 млн. м<sup>3</sup>;
  - ☞ водные ресурсы области (реки, озера, подземные водные объекты, пойменные озера и др.);
  - ☞ животный мир, включающий в себя разнообразие всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию области;
- 9) информационные ресурсы.

**Формирование и учет государственной собственности.** Приращение государственной собственности в Омской области осуществляется следующим образом:

- ☞ при передаче объектов федеральной собственности в областную собственность;
- ☞ при передаче объектов муниципальной собственности в областную собственность;
- ☞ при приобретении имущества, в том числе пакетов акций, за счет областного бюджета на основании договора купли-продажи, а также мены, дарения или иной сделки;
- ☞ при передаче в областную собственность находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ;
- ☞ через приобретение, внесение вкладов в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ, в том числе внесение вкладов государственными предприятиями, учреждениями;
- ☞ через создание новых государственных предприятий;
- ☞ через получение доходов в результате использования государственной собственности;
- ☞ через изъятие негосударственного имущества в государственную собственность в счет погашения плательщиками бюджетной задолженности.
- ☞ по иным основаниям, предусмотренным действующим законодательством РФ и Омской области.

Жилой и нежилой фонд, находящийся в ведении предприятий федеральной и областной собственности, может быть передан в муниципальную собственность в соответствии с установленной законодательством РФ процедурой. Нежилой фонд, а также встроенно-пристроенные нежилые помещения передаются в муниципальную собственность только при условии одновременной передачи жилого фонда соответствующего балансодержателя государственного имущества. Передача предприятий и производственных объектов из областной в муниципальную собственность осуществляется, как правило, на возмездной основе и регулируется специальным законом Омской области,

**Учет государственной собственности.** Учет объектов государственной собственности осуществляется путем по объектной регистрации в Реестре государственной собственности Омской области. Держателем Реестра является Комитет по управлению имуществом Омской области. Реестр содержит сведения об имуществе действующих, вновь созданных, реорганизованных и ликвидированных государственных предприятий, учреждений, долях государственного имущества в хозяйственных обществах (товариществах), а также об имуществе, являющимся предметом аренды или залога.

**Управление государственным земельным фондом** является вторым важнейшим аспектом управления государственной собственностью в Российской Федерации.

**Государственный земельный фонд Омской области** - это земли в пределах административных границ Омской области, входящие в состав земельного фонда Российской Федерации и находящиеся в государственной (федеральной и областной) собственности.

**Федеральные земли** - земельные участки, находящиеся в собственности Российской Федерации, в том числе:

- а) добывающей промышленности (месторождения полезных ископаемых, имеющих общегосударственное значение);
- б) федеральных объектов топливно-энергетического комплекса;
- в) железнодорожного, воздушного и трубопроводного транспорта, речного флота, используемые для федеральных нужд, либо на которых расположены федеральные объекты;
- г) обеспечения нужд обороны, космических систем, охраны государственных границ и государственной безопасности страны (предприятий, производящих продукцию военного назначения);
- д) объектов, принадлежащих федеральным органам государственной власти;
- е) федеральных автомобильных дорог общего пользования и обслуживающих их организаций;
- ж) федеральных сельскохозяйственных предприятий, имеющих общегосударственное значение;
- з) объектов историко-культурного и природного наследия, учреждений образования общероссийского и международного значения;
- и) объектов федерального водного и лесного фондов;
- к) федерального земельного запаса.

**Областные земли** - земельные участки, находящиеся в собственности Омской области, в том числе:

- а) занятые объектами, являющимися собственностью Омской области, в том числе объектами органов государственной власти;
- б) занятые водными объектами, являющимися собственностью области;
- в) занятые ценными сельхозугодьями с кадастровой оценкой выше районного уровня, не переданные в процессе приватизации в частную собственность;
- г) пригородные зоны (за исключением земель, переданных в муниципальную и частную собственность);
- д) участки, относящиеся по кадастровым данным к землям запаса и не переданные в федеральную собственность.

Основным уполномоченным органом, осуществляющим управление государственным земельным фондом, является Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Омской области. Распоряжение и управление федеральными землями на территории Омской области осуществляет Государственный комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству по согласованию с Администрацией Омской области.

В соответствии с Законом Омской области "Об управлении государственной собственностью Омской области" Законодательное Собрание Омской области определяет нормативную цену земли, порядок отчуждения земельных участков, в том числе передачи в муниципальную собственность, в залог и аренду. Решения об использовании земельных участков, находящихся в областной собственности, принимает Глава Администрации (Губернатор) Омской области.



**Цель управления государственным земельным фондом - обеспечение рационального его использования, повышение эффективности экономики области и пополнения доходной части областного бюджета.**

Инвентаризация и учет земель, находящихся в государственной собственности производится районными (городскими) комитетами по земельным ресурсам и землеустройству и обобщается в ежегодном отчете о состоянии и использовании земель, направляемом в Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Омской области. Ведение реестра государственных земель, государственный контроль за использованием и охраной земель, мониторинг земель, территориальное планирование использования земель, землеустройство осуществляется Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству Омской области совместно с территориальными органами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, Государственного Комитета санитарно-эпидемиологического надзора РФ.

Земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, при миновании надобности в использовании их для федеральных нужд передаются в областную, муниципальную собственность, юридическим и физическим лицам. Передача земельных участков в федеральную собственность осуществляется по соглашениям между Правительством РФ и Администрацией Омской области при участии (в необходимых случаях) органов местного самоуправления. Земельные участки, находящиеся в государственной собственности, предоставляются для хозяйственного и иного использования государственным предприятиям и учреждениям в бессрочное пользование, а иным юридическим и физическим лицам - на правах аренды.

Правовые основы и экономические условия аренды земельных участков регламентированы Законом Омской области "О плате за землю" и постановлением Главы Администрации (Губернатора) Омской области от 08.10.96. № 468-п "Об аренде земель, находящихся в федеральной, областной и муниципальной собственности". Арендодателем земельных участков, находящихся в государственной собственности, является Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Омской области.

Продавцом земельных участков под приватизированными объектами государственной собственности выступает Фонд имущества Омской области. Цена приватизированного земельного участка устанавливается решением органа местного самоуправления в пределах от нормативной цены земельного участка до ее трехкратной величины. При отсутствии такого решения цена выкупа принимается равной нормативной цене земельного участка. В зависимости от объема государственного участия государственные доли, находящиеся в собственности РФ и субъекта РФ, классифицируются на:

- ☞ мелкие (до 10% величины уставного капитала);
- ☞ средние (от 10 до 25%);
- ☞ крупные (от 25 до 50%);
- ☞ контрольные (более 50%).

#### **Критерии формирования портфеля государственных долей:**

- ☞ возможность участия в управлении хозяйственными обществами (товариществами), имеющими стратегическое значение для области;
- ☞ социальная значимость предприятий, в том числе сохранение и создание рабочих мест;
- ☞ пополнение доходной части областного бюджета;
- ☞ сохранение профиля предприятий, выпускающих продукцию, необходимую для функционирования хозяйственного комплекса области;

- ☞ сохранение научно-технического потенциала предприятий, недопущение оттока квалифицированных кадров из наукоемких производств;
- ☞ ограничение навязываемых предприятиями-монополистами условий остальным участникам товарного производства;
- ☞ улучшение экологической обстановки в области.

Источником средств для приобретения долей (акций, вкладов) на рынке ценных бумаг являются средства областного бюджета, внебюджетных фондов и кредиты Администрации Омской области.

**Управление государственными долями** осуществляется:

- ☞ через участие представителей государства в органах управления хозяйственных обществ (товариществ);
- ☞ через передачу государственных долей в доверительное управление, назначение доверительных управляющих на конкурсной основе;
- ☞ через заключение контрактов с руководителями акционерных обществ смешанной формы собственности (в случае наличия контрольного размера государственной доли);
- ☞ через передачу государственных долей в залог;
- ☞ через анализ хозяйственной деятельности предприятий со смешанной формой собственности на основе документов бухгалтерской отчетности.

### § 3. Приватизация государственной и муниципальной собственности

Приватизация в рыночной экономике является ведущим механизмом макроэкономического регулирования. Среди основных задач приватизации в Российской Федерации можно выделить следующие:

- ☞ реструктуризация экономики с целью перемещения частного капитала в малорентабельные отрасли;
- ☞ финансирование инвестиционных программ и пополнение бюджета;
- ☞ сокращение расходов на содержание государственного сектора и увеличение налогооблагаемой базы;
- ☞ обслуживание государственного долга;
- ☞ повышение экономической эффективности приватизируемых объектов.

Все эти задачи решаются посредством продажи государственного и муниципального имущества. Таким образом, под **приватизацией государственного и муниципального имущества** понимается продажа находящегося в собственности РФ, субъектов РФ или муниципальных образований имущества (объектов приватизации) физическим и юридическим лицам.

Приоритеты в осуществлении приватизации государственного имущества в РФ, ограничения при ее проведении, порядок продажи имущества в собственность физических и юридических лиц, а также основы приватизации муниципального имущества устанавливаются программой приватизации государственного имущества в Российской Федерации. Эта программа содержит:

- ☞ прогноз проведения приватизации государственного имущества в соответствующих отраслях экономики РФ;
- ☞ прогноз изменения платежного баланса РФ вследствие приватизации государственного имущества;
- ☞ прогноз увеличения внутренних и внешних инвестиций в экономику РФ вследствие приватизации государственного имущества;

- ☞ требования к программам приватизации субъектов РФ в области обеспечения определенных в настоящем Федеральном законе целей и способов приватизации государственного имущества;
- ☞ порядок выбора способов приватизации государственного имущества, условия закрепления акций акционерных обществ в государственной и муниципальной собственности, а также порядок принятия решений об использовании специального права на участие в управлении открытыми акционерными обществами ("золотой акции"<sup>32</sup>);
- ☞ порядок оценки стоимости приватизируемого государственного имущества;
- ☞ определение льгот работникам государственных и муниципальных унитарных предприятий, преобразуемых в открытые акционерные общества, и порядок предоставления таких льгот;
- ☞ порядок и нормативы распределения денежных средств, полученных в результате приватизации федерального имущества.

Программа приватизации включает прогнозный перечень государственных унитарных предприятий, которые подлежат преобразованию в открытые акционерные общества, а также перечень открытых акционерных обществ, акции которых предполагается продать, способы и сроки их приватизации, предполагаемые ограничения, размеры подлежащих продаже пакетов акций и прогноз начальной цены акций. Государственное имущество классифицируется в программе приватизации следующим образом:

- ☞ имущество, приватизация которого запрещена;
- ☞ имущество, которое закрепляется в государственной собственности;
- ☞ имущество, которое приватизируется с запретом на участие в его приватизации иностранных физических и юридических лиц;
- ☞ имущество, которое приватизируется на основании решения Правительства РФ;
- ☞ имущество, которое приватизируется на основании решения федерального органа по управлению государственным имуществом.

В перечни включаются государственные унитарные предприятия и открытые акционерные общества, балансовая стоимость основных фондов которых на дату включения в программу приватизации превышает 5 миллионов минимальных размеров оплаты труда. Кроме того, в перечни включаются открытые акционерные общества, созданные в процессе приватизации и производящие продукцию, имеющую стратегическое значение для национальной безопасности государства. Продажа акций, не включенных в перечни открытых акционерных обществ созданных в процессе приватизации и производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для безопасности государства, не допускается. В прогнозные перечни включаются:

- ☞ открытые акционерные общества, при продаже акций которых Правительство РФ приняло решение о закреплении акций в федеральной собственности или об использовании "золотой акции";
- ☞ открытые акционерные общества, в отношении акций которых в следующем году предполагается принять решение о прекращении закрепления акций с указанием способа распоряжения: частичная или полная продажа акций, полная продажа с использованием "золотой акции";
- ☞ открытые акционерные общества, акции которых подлежат передаче в качестве вклада РФ в уставные капиталы хозяйственных обществ;

<sup>32</sup> Золотые акции предоставляют право вето на собраниях акционеров при внесении изменений в уставы акционерного общества, их реорганизации или ликвидации, участии в других предприятиях или объединениях предприятий, передаче в залог или аренду, продаже или отчуждению имущества, остающегося в собственности государства.

- ☞ открытые акционерные общества, акции которых могут быть отчуждены владельцам государственных ценных бумаг.

В программе приватизации содержатся данные о государственных унитарных предприятиях, приватизация которых может быть осуществлена посредством передачи государственного имущества в аренду работникам предприятий с правом его выкупа.

Кроме того, там могут содержаться перечни видов государственного имущества, при приватизации которого устанавливаются льготы отдельным категориям граждан РФ.

**Порядок приватизации государственного и муниципального имущества.** Инициатива в проведении приватизации государственного и муниципального имущества может исходить от Правительства РФ, федерального органа по управлению государственным имуществом, соответствующих федеральных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, физических или юридических лиц. Заявки на приватизацию государственного имущества подаются в федеральный орган по управлению государственным имуществом, его территориальные органы, органы по управлению государственным имуществом субъектов РФ. Форму заявки устанавливает федеральный орган по управлению государственным имуществом.

При приватизации государственного и муниципального имущества используются следующие способы приватизации:

- ☞ продажа на аукционе, в том числе продажа акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;
- ☞ продажа на коммерческом конкурсе с инвестиционными и социальными условиями;
- ☞ продажа акций созданных в процессе приватизации открытых акционерных обществ их работникам;
- ☞ выкуп арендованного государственного или муниципального имущества;
- ☞ преобразование государственных и муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, 100% акций которых находится в государственной или муниципальной собственности;
- ☞ внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ.

Продажа предприятия как имущественного комплекса или акций созданного в процессе приватизации открытого акционерного общества, которые составляют более 50% уставного его капитала, осуществляется исключительно на коммерческом конкурсе с инвестиционными и социальными условиями. При определении способа приватизации имущества комиссия по приватизации учитывает:

- ☞ предложения, содержащиеся в заявках на приватизацию государственного или муниципального имущества;
- ☞ отраслевые особенности объектов приватизации и их социально-экономическое значение для территории;
- ☞ рыночную стоимость объектов приватизации.

Продажа (передача) кредиторам права собственности на государственное или муниципальное имущество в зачет внутренних и внешних долговых обязательств Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований, а также обмен государственного или муниципального имущества на иное имущество (денежные средства, товары и услуги) не допускается. Продавцы имущества с учетом сложившейся конъюнктуры рынка могут принять решения об изменении начальной цены объектов приватизации. Однако начальная цена объектов приватизации не может быть снижена более чем на 10% без согласования с органами по управлению имуществом, утвердившими планы приватизации объектов.

Информация о приватизации государственного и муниципального имущества публикуется продавцами в официальных информационных бюллетенях не менее чем за 45 дней до дня осуществления продажи имущества. При приватизации муниципального имущества органы местного самоуправления могут устанавливать более короткий срок опубликования такой информации, но не менее одного месяца. Перечень сведений, подлежащих обязательному опубликованию при продаже объектов приватизации, устанавливает Правительство РФ. При продаже акций открытого акционерного общества, созданного в процессе приватизации, обязательному включению в информационное сообщение подлежат следующие сведения:

- ☞ площадь земельного участка, на котором расположено недвижимое имущество;
- ☞ характеристики недвижимого имущества и наличие обременений<sup>33</sup>;
- ☞ установленные ограничения на перепродажу акций;
- ☞ обязательства, в том числе перед федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, местными бюджетами и государственными внебюджетными фондами;
- ☞ балансовый отчет;
- ☞ основная номенклатура продукции (работ, услуг);
- ☞ численность работников;
- ☞ условия продажи акций;
- ☞ ограничения на участие нерезидентов<sup>34</sup> РФ, а также резидентов РФ, имеющих в качестве учредителей иностранных физических и юридических лиц.

В соответствии с представлением антимонопольного органа в информационное сообщение включаются сведения о доле продукции (работ, услуг) открытого акционерного общества, занимающего доминирующее положение на товарном рынке. Форму предоставления дополнительных сведений об открытом акционерном обществе и их перечень устанавливает федеральный орган по управлению государственным имуществом.

Оплата приобретаемого покупателями государственного имущества может производиться единовременно или в рассрочку. Порядок предоставления рассрочки при оплате государственного имущества устанавливается программами приватизации Российской Федерации и ее субъектов. Порядок оплаты муниципального имущества при его приватизации устанавливают органы местного самоуправления.

При приватизации не могут выступать покупателями государственные и муниципальные унитарные предприятия, казенные предприятия, государственные и муниципальные учреждения, а также иные юридические лица, в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 25%. Обязанность доказывать права на приобретение государственного и муниципального имущества возлагается на покупателей. Если впоследствии будет установлено, что покупатель не имел законных прав на его покупку, сделка по приватизации признается недействительной.

Перечень документов, представляемых покупателями, и порядок их представления определяет Правительство РФ. Обязательным является представление покупателями - юридическими лицами учредительных документов и балансовых отчетов за последние три года деятельности, а также справок налоговой инспекции. Справки налоговой инспекции представляются покупателями - юридическими лицами в случае совершения

<sup>33</sup> Обременение – отягощение хозяйствующего субъекта дополнительными социальными или иными обязанностями.

<sup>34</sup> Резидент – юридическое или физическое лицо, зарегистрированное или постоянно проживающее в данной стране, на которое в полной мере распространяется режим национального налогообложения и законодательного регулирования.

сделок купли-продажи на сумму более 10000 минимальных размеров оплаты труда и покупателями - физическими лицами в случае совершения сделок купли-продажи на сумму более 2000 минимальных размеров оплаты труда.

Полученные денежные средства распределяются в соответствии с нормативами, установленными программами приватизации Российской Федерации и ее субъектов, не облагаются налогами, являются обязательными платежами и подлежат перечислению соответственно в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты. В случае несвоевременного перечисления денежных средств, федеральный орган исполнительной власти, в компетенции которого находятся координация деятельности по сбору налогов и органы государственной власти субъектов РФ имеют право производить списание денежных средств со счетов продавцов федерального имущества и продавцов государственного имущества субъектов РФ.

**Программа формирования и развития государственной собственности Омской области на 1998 год (проект).**

Нормативы распределения доходов от приватизации областного имущества при приватизации предприятий на аукционе или по конкурсу, а также при продаже акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации:

- областной бюджет – 66%;
- федеральный бюджет – 24%;
- МГИ РФ – 1,2%;
- Комитет по управлению имуществом – 4%;
- РФФИ – 0,8%;
- Фонд имущества Омской области – 4%.

За несвоевременное перечисление денежных средств в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты продавцы федерального имущества, продавцы государственного имущества субъектов РФ и продавцы муниципального имущества уплачивают пени за каждый день просрочки в размере  $\frac{1}{300}$  процентной ставки рефинансирования Центробанка РФ.

Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления при преобразовании государственных и муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, продаже акций открытых акционерных обществ могут принимать решения об использовании "золотой акции". При этом они назначают своих представителей в совет директоров (наблюдательный совет) и ревизионную комиссию открытого акционерного общества. Открытое акционерное общество, в отношении которого принято решение об использовании "золотой акции", обязано уведомить о проведении общего собрания акционеров и предлагаемой повестке дня представителей Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, которые обладают правом вето при принятии общим собранием акционеров следующих решений:

- ☞ о внесении изменений и дополнений в устав открытого акционерного общества или об утверждении устава открытого акционерного общества в новой редакции;
- ☞ о реорганизации открытого акционерного общества;
- ☞ о ликвидации открытого акционерного общества, назначении ликвидационной комиссии и об утверждении промежуточного и окончательного ликвидационных балансов;
- ☞ об изменении уставного капитала открытого акционерного общества;
- ☞ о заключении крупных сделок и сделок открытого акционерного общества, в совершении которых имеется заинтересованность.

Представители Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований имеют право доступа ко всем документам открытого акционерного общества и несут ответственность за разглашение служебной и коммерческой тайны.

Одновременное закрепление в государственной или муниципальной собственности акций открытого акционерного общества и использование в отношении его специального права ("золотой акции") не допускаются. "Золотая акция" не подлежит замене на акции открытого акционерного общества. Ограничения, установленные на оборот отдельных видов государственного имущества, сохраняют свою силу при всех последующих сделках с имуществом. Федеральные нормативные правовые акты РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, а также решения органов местного самоуправления не могут противоречить программе приватизации.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия могут быть преобразованы в открытые акционерные общества, 100% акций которых находится в государственной или муниципальной собственности. Подготовка к преобразованию заключается в инвентаризации имущества и проведении аудиторской проверки финансово-хозяйственной деятельности предприятий, балансовая стоимость основных фондов которых на день принятия решений о преобразовании превышает 5 миллионов минимальных размеров оплаты труда. В плане приватизации таких предприятий определяются алгоритм и сроки преобразования, величина уставного капитала открытого акционерного общества, льготы, предоставляемые его работникам, категории (типы) акций открытого акционерного общества, номинальная стоимость акций, способы и сроки их продажи.

Комиссия по приватизации рассматривает план приватизации и направляет его общему собранию работников государственного или муниципального унитарного предприятия для согласования. Если общее собрание работников предприятия в месячный срок со дня получения плана приватизации не рассмотрело его, план приватизации считается согласованным. План приватизации утверждают органы по управлению имуществом по представлению комиссии по приватизации. В случае, если общее собрание работников государственного или муниципального унитарного предприятия не согласовало план приватизации, комиссия по приватизации обязана предложить другой вариант плана приватизации. Если же общее собрание работников предприятия повторно не согласовало план приватизации, решение о его утверждении принимают Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ или представительные органы местного самоуправления.

При приватизации государственного и муниципального имущества и наличии решения общего собрания работников предприятия, приватизация может осуществляться посредством аренды предприятия коллективом с правом выкупа имущества по рыночной стоимости. Порядок и условия приватизации работниками государственного унитарного предприятия определяет Правительство РФ.

Преобразование в открытые акционерные общества государственных и муниципальных унитарных предприятий, состоящих в Государственном реестре объединений и предприятий, занимающих доминирующее положение на товарных рынках, осуществляется по согласованию с федеральным антимонопольным органом.

При преобразовании унитарного предприятия в открытое акционерное общество, 100% акций которого находится в государственной или муниципальной собственности, предприятие до государственной регистрации не вправе совершать сделки с движимым имуществом, стоимость которого превышает 10% балансовой стоимости активов на дату последнего балансового отчета без согласования с органом по управлению имуществом.

**Приватизационные конкурсы и аукционы.** Порядок проведения **коммерческих конкурсов** определяет Правительство РФ. Право собственности на государственное или муниципальное имущество, которое приватизируется на коммерческом конкурсе,

переходит к победителю конкурса после выполнения инвестиционных и социальных условий в отношении объекта приватизации.

Государственное или муниципальное имущество продается на коммерческом конкурсе с инвестиционными и социальными условиями в случае, если в отношении объекта приватизации его покупателю необходимо выполнить определенные инвестиционные и социальные условия. Право приобретения объекта приватизации принадлежит тому покупателю, который предложил в ходе коммерческого конкурса наиболее высокую цену за указанный объект при условии выполнения инвестиционных и социальных условий.

При продаже государственного или муниципального имущества на коммерческом конкурсе **социальные условия** могут устанавливаться, если объектом приватизации является предприятие как имущественный комплекс или если объектом приватизации являются акции открытого акционерного общества, составляющие более 50% уставного капитала. Социальные условия могут предусматривать:

- ☞ сохранение или создание определенного числа дополнительных рабочих мест;
- ☞ переподготовку или повышение квалификации работников;
- ☞ сохранение существующей системы охраны труда и здоровья работников;
- ☞ ограничение на изменение профиля деятельности объектов социально-культурного, коммунально-бытового или транспортного обслуживания населения либо на прекращение их использования;
- ☞ реализацию мероприятий по охране окружающей среды и здоровья граждан.

Эти условия должны иметь экономическое обоснование, стоимостное выражение, сроки и порядок контроля за их выполнением. Социальные условия коммерческого конкурса согласуются с федеральными органами, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также с работниками открытого акционерного общества, акции которого являются объектом приватизации.

При продаже государственного или муниципального имущества на коммерческом конкурсе **инвестиционные условия** могут предусматривать осуществление мероприятий по реконструкции объекта приватизации, приобретению оборудования, модернизации и расширению производства. Инвестиционные условия коммерческого конкурса также должны иметь экономическое обоснование, стоимостное выражение, сроки и порядок контроля за их выполнением. Они тоже согласуются с федеральными органами, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

При продаже объектов приватизации на коммерческом конкурсе в качестве инвестиционных условий может служить обязательство победителя осуществить меры тарифного и нетарифного протекционизма в отношении российских товаропроизводителей, в том числе использовать российские сырье, материалы и полуфабрикаты, если:

- ☞ их характеристики соответствуют или превосходят характеристики зарубежных аналогов,
- ☞ их цены соответствуют ценам зарубежных аналогов или ниже таких цен.

Также в качестве инвестиционного условия коммерческого конкурса может служить обязательство победителя коммерческого конкурса погасить в установленный срок задолженность перед федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, местными бюджетами и государственными внебюджетными фондами. Все инвестиционные и социальные условия коммерческого конкурса реализуются за счет денежных средств, внесенных победителем в соответствии с договором о порядке выполнения инвестиционных и социальных условий. В случае, если объектом приватизации являются акции открытого акционерного общества, указанное общество одновременно с договором



о порядке выполнения инвестиционных и социальных условий заключает с продавцом имущества договор об использовании инвестиционных средств. Заключение договоров является обязательным для победителя коммерческого конкурса, а также для открытого акционерного общества, акции которого стали объектом приватизации. Инвестиции, осуществленные победителем коммерческого конкурса для выполнения инвестиционных и социальных условий, налогами не облагаются.

На **приватизационном аукционе** продается государственное или муниципальное имущество в случае, если его покупатели не должны выполнить какие-либо условия в отношении объектов приватизации. Порядок проведения аукциона, условия участия покупателей, порядок определения победителей аукциона, а также порядок расчетов за приобретенное государственное или муниципальное имущество регулируются положением, которое утверждает Правительство РФ.

Продажа акций созданного в процессе приватизации открытого акционерного общества может осуществляться на специализированном аукционе. Специализированный аукцион проводится в виде открытых торгов, на которых победители получают акции открытого акционерного общества по единой цене. Порядок проведения специализированного аукциона, условия участия в нем покупателей, форма подачи ими заявок на участие в специализированном аукционе, порядок определения победителей, а также порядок расчетов за приобретенные акции открытого акционерного общества устанавливаются положением, которое утверждает Правительство РФ.

При приватизации государственного или муниципального имущества между продавцом имущества и покупателем заключается договор купли-продажи в соответствии с Гражданским кодексом РФ. Обязательными условиями договора купли-продажи государственного или муниципального имущества являются:

- ☞ сведения о продавце имущества и покупателе;
- ☞ наименование объекта приватизации; место его нахождения;
- ☞ состав и стоимость государственного или муниципального имущества;
- ☞ условия аренды (пользования) земельным участком;
- ☞ количество акций открытого акционерного общества;
- ☞ их категория (тип) и стоимость;
- ☞ порядок передачи имущества в собственность покупателя;
- ☞ форма и сроки платежа за приобретенное имущество;
- ☞ обязательства покупателя по его использованию;
- ☞ инвестиционные и социальные условия приобретения имущества;
- ☞ порядок подтверждения покупателем выполнения таких условий;
- ☞ способы обеспечения инвестиционных и социальных условий, в том числе гарантии выполнения;
- ☞ порядок осуществления покупателем права владения и права пользования имуществом до момента перехода к нему права собственности.

Победитель коммерческого конкурса не вправе осуществлять голосование за реорганизацию или ликвидацию открытого акционерного общества. Открытое акционерное общество, созданное в процессе приватизации, в отношении которого не завершено выполнение инвестиционных и социальных условий, не вправе принимать решения об изменении уставного капитала, о проведении эмиссии дополнительных акций и иных конвертируемых в акции ценных бумаг.

В случае, если объектом приватизации являются акции открытого акционерного общества, победитель конкурса до перехода права собственности на акции осуществляет голосование по ним по своему усмотрению, за исключением следующих вопросов:

- ☞ внесение изменений в учредительные документы;

- ☞ залог, сдача в аренду, отчуждение имущества, если стоимость такого имущества превышает 10% уставного капитала;
- ☞ получение кредита в размере более 10% стоимости чистых активов;
- ☞ учреждение хозяйственных обществ (товариществ);
- ☞ эмиссия ценных бумаг, не конвертируемых в акции акционерного общества;
- ☞ утверждение годового отчета, бухгалтерского баланса, счетов прибыли и убытков, а также их распределение.

Все обязательства покупателя в отношении объекта приватизации должны иметь сроки выполнения и стоимостную оценку. Право собственности на государственное или муниципальное имущество переходит соответственно от Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований к покупателям в порядке, установленном законодательством РФ и договором купли-продажи имущества.

**Нарушение порядка приватизации.** В случае, если приватизация государственного или муниципального имущества осуществлялась с нарушением положений нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, а также условий договоров купли-продажи имущества, Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы по управлению имуществом, продавцы имущества, покупатели, органы прокуратуры РФ вправе в судебном порядке предъявить иски (возбудить дела) о расторжении сделок приватизации и привлечении к ответственности виновных лиц.

Основанием для признания сделок приватизации государственного или муниципального имущества недействительными является:

- ☞ нарушение положений законодательства РФ, устанавливающего порядок приватизации государственного или муниципального имущества;
- ☞ приобретение государственного или муниципального имущества лицом, не имеющим на это права;
- ☞ использование при приватизации государственного или муниципального имущества незаконных средств платежа;
- ☞ наличие сговора между продавцом имущества и покупателем, в том числе о занижении цены такого имущества;
- ☞ предоставление покупателю льгот и преимуществ перед другими покупателями и т.д.

Договоры купли-продажи государственного или муниципального имущества, не содержащие его стоимостной оценки, признаются недействительными с момента их заключения. Осуществление приватизации государственного или муниципального имущества способами, отличными от способов, установленных законодательством РФ, не допускается, причем сделки также признаются недействительными.

#### § 4. Дорожное строительство

Транспортная инфраструктура в условиях российских расстояний приобретает поистине стратегическое значение. Все помнят слова классика про плохие российские дороги... И, действительно, отсутствие хороших автомобильных дорог значительно ограничивает возможности привлечения инвестиций в развитие территорий. Расположение автодорог в Российской Федерации повторяет радиально-кольцевой схему железнодорожной сети: крупнейшие автомагистрали (12 дорог) лучами расходятся от Москвы к Санкт-Петербургу (Ленинградское шоссе), Риге (Рижское шоссе), Минску (Минское шоссе), Киеву (Киевское шоссе), Симферополю (Симферопольское шоссе) и т.д. Однако к востоку от Урала число автодорог резко сокращается. В настоящее время

строится сквозная автодорога в широтном направлении, соединяющая западные и восточные районы России.

Сеть автомобильных дорог размещена на территории Омской области очень неравномерно и зависит от населенности и степени хозяйственного освоения. На юге области через город Омск проходят дороги общегосударственного значения, связывающие областной центр с Новосибирском, Тюменью, другими городами России и Казахстана. Общая протяженность сети автомобильных дорог в области - 17087 км, из них 859 км - дороги федерального значения. Протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием - 1313 км. Причем протяженность автомобильных дорог общего пользования составляет около 55% от их протяженности. Дорога республиканского значения связывает Омск с центром северной части области – городом Тара. На севере Омской области населенные пункты расположены главным образом вдоль реки Иртыш и его притоков. Соответственно сложилась и сеть местных автомобильных дорог. Окружная автомобильная дорога вокруг Омска представлена южным объездом и участком восточного обхода с мостом через Иртыш.

Основной пик строительства автомобильных дорог в Омской области пришелся на 70-е годы. Однако, ввиду недостаточности ресурсов и масштабности задач, дорожное строительство велось экстенсивно, во многом в ущерб качеству. Трудно винить за это тогдашнее руководство Омской области: на огромных расстояниях (Омская область больше многих европейских стран) целесообразнее было иметь много плохих дорог, чем мало, но хороших. Поэтому в наше время ремонт уже существующих автомобильных дорог едва ли не актуальнее строительства новых.

**Дорожные фонды в Российской Федерации.** На территории Российской Федерации финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования, осуществляется за счет целевых внебюджетных средств (за исключением налогов, собираемых на территориях закрытых административно-территориальных образований), концентрируемых:

- ☞ в Федеральном дорожном фонде РФ;
- ☞ в территориальных дорожных фондах субъектов РФ.

Законодательной основой этой деятельности служит федеральный закон "О дорожных фондах в Российской Федерации" и нормативные акты субъектов Федерации. Закон предусматривает аккумулирование финансовых ресурсов для содержания и развития сети автомобильных дорог общего пользования (внегородских автомобильных дорог) и определяет правовые основы создания дорожных фондов, назначение и использование этих фондов, источники поступающих в них средств.

Средства Федерального дорожного фонда РФ и территориальных дорожных фондов имеют специальное назначение и не подлежат расходованию на нужды, не связанные с содержанием и развитием автомобильных дорог общего пользования. Из этого фонда могут выделяться субвенции и дотации для выравнивания уровня развития сети автомобильных дорог общего пользования, относящихся к собственности субъектов РФ. Размер субвенций и дотаций, а также нормативы отчислений от федерального налога на пользователей автомобильных дорог ежегодно устанавливаются законом о федеральном бюджете. При этом расчет субвенций и дотаций субъектам РФ производится с учетом ставки федерального налога на пользователей автомобильных дорог.

Средства территориальных дорожных фондов направляются на финансирование содержания, ремонта, реконструкции и строительства автомобильных дорог общего пользования, относящихся к собственности субъектов РФ, а также затрат на управление дорожным хозяйством. Законодательные (представительные) органы субъектов РФ могут разрешить использовать средства территориального дорожного фонда на ремонт,

реконструкцию или строительство автомобильной дороги общего пользования, относящейся к федеральной собственности.

К **автомобильным дорогам общего пользования** относятся внегородские автомобильные дороги и сооружения на них, являющиеся собственностью Российской Федерации и субъектов РФ и обеспечивающие перевозки грузов и пассажиров между городскими и сельскими населенными пунктами.

Целевые внебюджетные средства дорожных фондов образуются за счет:

- ☞ налога на реализацию горюче-смазочных материалов;
- ☞ налога на пользователей автомобильных дорог;
- ☞ налога с владельцев транспортных средств;
- ☞ налога на приобретение автотранспортных средств (кроме приобретаемых гражданами в личное пользование легковых автомобилей);
- ☞ акцизов с продажи легковых автомобилей в личное пользование граждан.

В дорожные фонды могут направляться также средства от проведения займов, лотерей, продажи акций, штрафных санкций, добровольных взносов, а также из других источников (включая ассигнования из бюджетов Российской Федерации).

В Федеральный дорожный фонд РФ зачисляются:

- ☞ налог на реализацию горюче-смазочных материалов;
- ☞ акцизы с продажи легковых автомобилей в личное пользование граждан;
- ☞ федеральный налог на пользователей автомобильных дорог.

В территориальный дорожный фонд зачисляются:

- ☞ федеральный налог на пользователей автомобильных дорог по ставке, установленной законодательными (представительными) органами субъектов РФ;
- ☞ налог с владельцев транспортных средств;
- ☞ налог на приобретение автотранспортных средств.

**Налог на реализацию горюче-смазочных материалов** (автобензина, дизельного топлива, масел, сжатого и сжиженного газов) уплачивают юридические лица, независимо от форм собственности, ведомственной принадлежности и организационно-правовых форм, реализующие горюче-смазочные материалы, в том числе ввозимые на территорию Российской Федерации, в размере 25% от сумм реализации (в денежном исчислении) без налога на добавленную стоимость. При перепродаже горюче-смазочных материалов налог исчисляется по установленной ставке от размера разницы между выручкой от реализации горюче-смазочных материалов (без НДС) и стоимостью их приобретения (без НДС).

**Налог на приобретение автотранспортных средств** уплачивают предприятия, организации, учреждения, предприниматели, приобретающие автотранспортные средства путем купли-продажи, мены, лизинга и взносов в уставный фонд. Уплата налога производится по месту регистрации или перерегистрации автотранспортного средства. Налог на приобретение автотранспортных средств устанавливается в процентах от продажной цены (без НДС и акцизов) в следующих размерах:

- ☞ грузовые автомобили, пикапы и легковые фургоны, автобусы, специальные автомобили и легковые автомобили – 20%;
- ☞ прицепы и полуприцепы – 10%.

В случае приобретения автотранспортных средств за пределами Российской Федерации налог на приобретение автотранспортных средств исчисляется по установленным ставкам от стоимости автотранспортных средств в соответствии с таможенным законодательством РФ. Регистрация или перерегистрация автотранспортных средств не производится без предъявления органу, осуществляющему регистрацию или перереги-

страцию, квитанции или платежного поручения об уплате налога на приобретение автотранспортных средств. От уплаты налога освобождаются:

- ☞ Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, граждане, награжденные орденом Славы трех степеней, а также их общественные объединения (организации), использующие приобретаемые автотранспортные средства для уставной деятельности;
- ☞ граждане, приобретающие легковые автомобили в личное пользование;
- ☞ общественные объединения (организации) инвалидов, использующие приобретаемые автотранспортные средства для уставной деятельности;
- ☞ предприятия автотранспорта общего пользования по автотранспортным средствам, осуществляющим перевозки пассажиров (кроме такси);
- ☞ колхозы, совхозы, крестьянские (фермерские) хозяйства, объединения, акционерные и другие предприятия, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции, удельный вес доходов от реализации которой в общей сумме их доходов составляет 70% и более;
- ☞ предприятия, осуществляющие содержание автомобильных дорог общего пользования;
- ☞ иностранные и российские юридические лица, привлекаемые на период реализации целевых социально-экономических программ жилищного строительства, строительства центров профессиональной переподготовки военнослужащих и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и правительствами иностранных государств, иностранными и российскими юридическими и физическими лицами;
- ☞ профессиональные аварийно-спасательные службы и аварийно-спасательные формирования.
- ☞ органы управления и подразделения Государственной противопожарной службы Министерства внутренних дел РФ.

Перечень юридических лиц, которые освобождаются от уплаты налога, определяется Правительством РФ. Полное освобождение отдельных категорий граждан, предприятий, организаций и учреждений от уплаты налога или понижение его размера осуществляется законами субъектов РФ. Сумма налоговых платежей включается предприятиями, учреждениями, объединениями и организациями в состав затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг).

В Омской области ставка налога на приобретение транспортных средств снижается на 100% на период фактической (с учетом предоставляемых льгот) окупаемости инвестиционного проекта (но не превышающий срок окупаемости, предусмотренный инвестиционным проектом перед началом инвестиций). Ставка налога на приобретение транспортных средств снижается на 50% в течение 2 лет после завершения периода фактической (с учетом предоставляемых льгот) окупаемости инвестиционного проекта.

**Территориальный дорожный фонд Омской области.** На территории Омской области финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог, являющихся областной собственностью, осуществляется за счет целевых внебюджетных средств, концентрируемых в территориальном дорожном фонде. Функции органа управления дорожным комплексом на территории области осуществляет государственное предприятие "Омскавтодор".

Законодательное Собрание Омской области вправе разрешить использовать средства территориального дорожного фонда на ремонт, реконструкцию и строительство авто-

мобильных дорог общего пользования, относящихся к федеральной и муниципальной собственности.

Доходная часть территориального дорожного фонда формируется в соответствии за счет:

- а) налога на пользователей автомобильных дорог;
- б) налога с владельцев транспортных средств;
- в) налога на приобретение транспортных средств;
- г) недоимок и штрафов, взысканных за неуплату указанных налогов;
- д) сборов за проезд по автомобильным дорогам в случае и порядке, установленных федеральными органами государственной власти либо Законодательным Собранием Омской области;
- е) займов, лотерей и продажи акций;
- ж) добровольных пожертвований;
- з) средств из других источников (ассигнования из Федерального дорожного фонда в виде дотаций, субвенций).

**Налог на пользователей автомобильных дорог** уплачивают юридические лица, включая созданные на территории области предприятия с иностранными инвестициями, международные объединения и организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность через постоянные представительства, иностранные юридические лица, филиалы и иные аналогичные подразделения предприятий, организаций, имеющие отдельный баланс и расчетный счет. Налог исчисляется отдельно по каждому виду деятельности, исходя из установленных ставок. Ставки налога устанавливаются Законодательным Собранием Омской области.

Ставки налога на пользователей автомобильных дорог устанавливаются в размере 2,6% выручки от реализации продукции, работ и услуг и 3,75% от разницы между продажной и покупной ценами товаров, реализованных в результате заготовительной, снабженческо-сбытовой и торговой деятельности. Для предприятий, в состав которых входят структурные подразделения, расположенные в других субъектах РФ, в случае централизации уплаты налогов в территориальный дорожный фонд Омской области ставка налога устанавливается в размере 2% от суммы реализации продукции, выполняемых работ и предоставляемых услуг. В случае снижения общей суммы налога по сравнению с 1995 (базовым) годом действует ставка в 2,6%.

Ставка налога на пользователей автомобильных дорог снижается на 100% в части, подлежащей зачислению в бюджет территориального дорожного фонда, на период фактической (с учетом предоставляемых льгот) окупаемости инвестиционного проекта (но не превышающий срок окупаемости, предусмотренный проектом). Ставка налога на пользователей автомобильных дорог снижается на 50% в части, подлежащей зачислению в бюджет территориального дорожного фонда, в течение 2 лет после завершения периода фактической (с учетом предоставляемых льгот) окупаемости инвестиционного проекта.

Ставки налога на пользователей автомобильных дорог устанавливаются в размере 1,9% от выручки, полученной от реализации продукции, работ и услуг и 2,5% от разницы между продажной и покупной ценами товаров, реализованных в результате заготовительной, снабженческо-сбытовой и торговой деятельности:

- а) для организаций бытового обслуживания на селе с объемом товарооборота и бытовых услуг по основной деятельности не менее 70%;
- б) для бюджетных организаций, финансирование которых осуществляется из федерального, областного и местных бюджетов;

в) для организаций жилищно-коммунального хозяйства, дотируемых из областного или из местного бюджетов;

г) для общественных объединений инвалидов и ветеранов и их предприятий при условии, что работающие инвалиды составляют не менее 50%, либо инвалиды и пенсионеры - не менее 70% от общего числа работников, а также если суммарная заработная плата этих категорий работников составляет не менее 50% общего фонда заработной платы;

д) для организаций, выполняющих региональный заказ по прямым договорам с Администрацией области на поставку, производство и реализацию продукции - на объем выполненного заказа и срок действия договора;

е) для редакций газет, дотируемых из областного бюджета и бюджетов муниципальных образований;

ж) для организаций автотранспорта общего пользования по транспортным средствам, осуществляющим перевозки пассажиров (кроме такси) и дотируемым из бюджетов всех уровней;

з) для предприятий городского пассажирского транспорта.

От уплаты налога в территориальный дорожный фонд освобождаются:

а) колхозы, совхозы, крестьянские (фермерские) хозяйства, объединения, акционерные и другие предприятия, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции, удельный вес доходов от реализации которой по результатам работы за прошедший год в общей сумме их доходов составляет 70% и более;

б) предприятия, осуществляющие содержание автомобильных дорог общего пользования;

в) подразделения ФАПСИ при Президенте РФ;

г) иностранные и российские юридические лица, привлекаемые на период реализации целевых социально-экономических программ жилищного строительства, строительства центров профессиональной переподготовки военнослужащих и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и правительствами иностранных государств, иностранными и российскими юридическими и физическими лицами;

д) профессиональные аварийно-спасательные службы и формирования;

е) органы управления и подразделения Государственной противопожарной службы МВД России;

ж) организации Омского отделения Западно-Сибирской железной дороги при условии направления высвободившихся средств на компенсацию убытков от перевозки пассажиров в пригородном направлении.

**Налог с владельцев транспортных средств.** Налог с владельцев транспортных средств ежегодно уплачивают предприятия, учреждения и организации, граждане Российской Федерации, лица без гражданства, иностранные граждане, имеющие транспортные средства и другие самоходные машины и механизмы на пневмоходу (с каждой лошадиной силы мощности двигателя):

Наименование объектов обложения	Размер годового налога в % от минимальной оплаты труда
Автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	1 руб. 00 коп.
свыше 100 л.с. (свыше 73,55 кВт)	4 руб. 00 коп.
Мотоциклы и мотороллеры	60 коп.
Автобусы	6 руб. 00 коп.
Грузовые автомобили и тракторы с мощностью двигателя до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	6 руб. 00 коп.

свыше 100 до 150 л.с. (свыше 73,55 до 110,33 кВт)	12 руб. 00 коп.
свыше 150 до 200 л.с. (свыше 110,33 до 147,1 кВт)	15 руб. 00 коп.
свыше 200 до 250 л.с. (свыше 147,1 до 183,9 кВт)	15 руб. 50 коп.
свыше 250 л.с. (свыше 183,9 кВт)	20 руб. 00 коп.
Другие самоходные машины и механизмы на пневмоходу (кроме зерноуборочных и других специальных сельскохозяйственных комбайнов)	6 руб. 00 коп.

Ставка налога с владельцев транспортных средств снижается на 100% на период фактической (с учетом предоставляемых льгот) окупаемости инвестиционного проекта (но не превышающий срок окупаемости). Ставка налога с владельцев транспортных средств снижается на 50% в течение 2 лет после завершения периода фактической (с учетом предоставляемых льгот) окупаемости инвестиционного проекта. От уплаты налога освобождаются:

а) категории граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие Чернобыльской катастрофы, воины-интернационалисты, жители блокадного Ленинграда;

б) инвалиды всех категорий, имеющие мотоколяски и автомобили;

в) для общественных объединений инвалидов и ветеранов и их предприятий при условии, что работающие инвалиды составляют не менее 50%, либо инвалиды и пенсионеры - не менее 70% от общего числа работников, а также если суммарная заработная плата указанных категорий работников составляет не менее 50% общего фонда заработной платы;

г) многодетные семьи, имеющие трех и более детей в возрасте до 18 лет;

д) участники Великой Отечественной войны и приравненные к ним лица;

е) организации бытового обслуживания на селе с объемом товарооборота и бытовых услуг по основной деятельности не менее 70%;

ж) бюджетные учреждения, финансирование которых осуществляется из федерального, областного или местных бюджетов;

з) колхозы, совхозы, крестьянские (фермерские) хозяйства, объединения, акционерные и другие предприятия, занимающиеся производством сельскохозяйственной продукции, удельный вес доходов от реализации которой в общей сумме их доходов составляет 70 и более%;

и) организации жилищно-коммунального хозяйства, дотируемые из областного и местного бюджетов;

к) профессиональные аварийно-спасательные службы и формирования;

л) предприятия автотранспорта общего пользования по транспортным средствам, осуществляющим перевозки пассажиров (кроме такси);

м) предприятия, осуществляющие содержание автомобильных дорог общего пользования;

н) Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, кавалеры орденом Славы трех степеней, а также их общественные объединения (организации), использующие приобретаемые автотранспортные средства для выполнения своей уставной деятельности;

о) органы прокуратуры, подразделения УВД, ФСБ, ФАПСИ при Президенте РФ, государственной налоговой инспекции и УФНСИП;

п) сотрудники органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, Федерального Агентства правительственной связи и информации и лица, уволенные из этих органов на пенсию по возрасту и выслуге лет, детские, молодежные общественные объединения и их предприятия, созданные для осуществления задач, определенных их Уставами (Положениями);

р) органы управления и подразделения Государственной противопожарной службы;



с) иностранные и российские юридические лица, привлекаемые на период реализации целевых социально-экономических программ жилищного строительства, строительства центров профессиональной переподготовки военнослужащих и членов их семей, осуществляемых за счет займов, кредитов и безвозмездной финансовой помощи, предоставляемых международными организациями и правительствами иностранных государств, иностранными и российскими юридическими и физическими лицами;

т) предприятия городского пассажирского транспорта (согласно перечню<sup>35</sup>).

**Дополнительные источники формирования дорожного фонда.** Проведение займов, лотерей и продажа акций для получения дополнительных средств на строительство автомобильных дорог, являющихся областной собственностью, организуется и проводится в порядке, устанавливаемом Главой Администрации (Губернатором) Омской области.

Поступившие добровольные пожертвования в территориальный дорожный фонд от юридических и физических лиц используются в порядке, предусмотренном законодательством Омской области. Целевые добровольные взносы используются по желанию их вкладчиков, если это не противоречит законодательству Омской области. В случае противоречия сумма взноса направляется по желанию вкладчика в какой-либо иной фонд.

Суммы дотаций и субвенций из федерального бюджета ежегодно по представлению Правительства РФ утверждаются Государственной Думой РФ в составе годового бюджета федерального дорожного фонда. Ассигнования из областного бюджета территориальному дорожному фонду Омской области могут выделяться Законодательным Собранием Омской области по представлению Главы Администрации (Губернатора) Омской области при утверждении областного бюджета и бюджета территориального дорожного фонда на соответствующий год.

**Учет и контроль** за внесением налогов в территориальный дорожный фонд осуществляется органами Государственной налоговой службы по Омской области. Плательщики налогов в Фонд могут проводить взаимозачет по налогам Фонда натуральным возмещением путем проведения работ, выпуска продукции или оказания услуг. Контроль за использованием средств Фонда осуществляет правление Фонда и Администрации Омской области. Контроль за целевым исполнением статей бюджета Фонда осуществляется Законодательным Собранием Омской области.

Расходы территориального дорожного фонда Омской области осуществляются по следующим направлениям:

- ☞ содержание и ремонт действующей сети автомобильных дорог;
- ☞ приобретение дорожно-эксплуатационной техники и другого имущества, необходимого для функционирования и содержания дорог, являющихся собственностью области;
- ☞ реконструкция и строительство автомобильных дорог, являющихся областной и муниципальной собственностью;
- ☞ реконструкция и строительство федеральных дорог и сооружений и суммы субвенций из федерального дорожного фонда на их осуществление;
- ☞ реализация мер, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения;
- ☞ территориальные расходы по управлению дорожным хозяйством, включая содержание аппарата управления и его структурных подразделений;
- ☞ развитие производственно-бытовой базы дорожных организаций, приобретение дорожно-эксплуатационной техники, которая безвозмездно передается структурным

<sup>35</sup> Перечень таких юридических лиц определяется Правительством РФ.

подразделениям, и другого имущества для функционирования и содержания территориальных автодорог.

Финансирование содержания и ремонта автомобильных дорог, впервые включенных в перечень дорог, являющихся областной собственностью, осуществляется за счет средств территориального дорожного фонда с момента включения их в этот перечень, а реконструкция и строительство – после уточнения (по переходящим объектам) или утверждения (по вновь утверждаемым объектам) документов на эти виды капитального строительства.

Направления расходования средств территориального дорожного фонда:

- ☞ надзор за состоянием автомобильных дорог, являющихся областной собственностью, и сооружений на них, включая контроль, техническое обследование, испытание, паспортизацию;
- ☞ разработка долгосрочных программ, перспективных и годовых прогнозов технического состояния, планов содержания и развития автомобильных дорог;
- ☞ выполнение работ по содержанию, ремонту, реконструкции и строительству автомобильных дорог, являющихся собственностью области, и сооружений на них;
- ☞ контроль за поступлением налогов в территориальный дорожный фонд;
- ☞ анализ и предотвращение дорожно-транспортных происшествий, в том числе связанных с неудовлетворительными дорожными условиями;
- ☞ разработка мер по повышению пропускной способности автомобильных дорог и сооружений на них, охране окружающей среды, особо охраняемых историко-культурных и природных территорий, через которые проходят автомобильные дороги;
- ☞ учет и прогнозирование интенсивности движения и его состава;
- ☞ надзор за соблюдением правил эксплуатации автомобильных дорог и сооружений на них;
- ☞ научно-исследовательские, опытно-конструкторские и внедренческие работы;
- ☞ подготовка и переподготовка кадров дорожного хозяйства.

Выделение средств на финансирование научно-исследовательских, опытно-конструкторских и внедренческих работ, вновь начинаемых строительством дорог и сооружений на них, проектирование этих объектов, а также заключение контрактов на содержание автомобильных дорог и сооружений на них осуществляется только на конкурсной основе. Выполнение работ по содержанию, ремонту, реконструкции и строительству дорог всех форм собственности выполняется на конкурсной основе специализированными организациями, имеющими лицензию на право выполнения работ.

Строительство, реконструкция федеральных дорог, порученные государственному органу управления дорожным хозяйством Омской области в рамках полученных субвенций из федерального дорожного фонда, осуществляются только на конкурсной основе либо непосредственно вышеуказанным органом, либо специализированной организацией, принимающей на себя выполнение этих работ по контракту между ней и государственным органом управления дорожным хозяйством.

Средства, неиспользованные в результате экономии расходов по его годовому бюджету, остаются в распоряжении территориального дорожного фонда и используются для финансирования работ в последующие периоды.

## **§ 5. Землепользование и землеустройство**

Производство, население, природопользование неотрывны от понятия территории и тесно взаимосвязаны между собой. С развитием производительных сил ограничивающее влияние территории как ресурса возрастает. По этой причине проводится зониро-

вание территории, т.е. выделение отдельных ее частей, выполняющих различные функции (ядра территории - промышленные центры; непосредственно промышленная территория, селитебная<sup>36</sup>, пригородная, рекреационная и т.д.).

В результате проведения земельной реформы с начала 1991 года более 40 млн. граждан Российской Федерации получили в собственность земельные участки, а свыше 12 млн. сельских жителей стали собственниками земельных долей (паев).

**Права собственников земельных участков.** Современная нормативно-правовая база в принципе позволяет реализовать конституционные права граждан на пользование землей в Российской Федерации.

**Конституция (Основной закон) Российской Федерации  
Статья 9.**

1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.
2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Земля может находиться как в отдельной, так и в долевой (коллективной) собственности. Суть этих видов частной собственности мало чем отличаются друг от друга. Собственник земельной доли вправе без согласия других участников долевой собственности:

- ☞ передать земельную долю по наследству;
- ☞ использовать земельную долю (с выделением земельного участка) для ведения крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства;
- ☞ продать земельную долю;
- ☞ подарить земельную долю;
- ☞ обменять земельную долю на имущественный пай или земельную долю в другом хозяйстве;
- ☞ передать земельную долю (с выделением земельного участка) в аренду крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям, гражданам для ведения личного подсобного хозяйства;
- ☞ передать земельную долю на условиях договора ренты и пожизненного содержания;
- ☞ внести земельную долю или право пользования этой долей в уставный капитал или паевой фонд сельскохозяйственной организации.

Указанные сделки с земельными долями осуществляются в соответствии с нормативно-правовыми актами РФ с учетом ранее принятых обязательств собственниками земельных долей. Выделяемые в счет земельных долей земельные участки могут использоваться только для производства сельскохозяйственной продукции. Целевое назначение этих участков может быть изменено в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Конституция (Основной закон) Российской Федерации  
Статья 36.**

1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.
2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.
3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Передача земельных долей в аренду сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, а также передача земельных долей в уставный капитал сельскохозяйственных организаций осуществляются на основании договоров между собственниками долей и сельскохозяйственными организациями и крестьян-

<sup>36</sup> Селитебная зона – т.е. территория населенного пункта, занятая жилыми домами.

скими (фермерскими) хозяйствами. Договоры регистрируются в установленном порядке в комитетах по земельным ресурсам и землеустройству.

Договоры аренды земельных долей заключаются на срок не менее трех лет. Арендодателями могут выступать как отдельный собственник, так и группа собственников земельных долей. При передаче земельной доли в аренду или в пользование земельный налог может выплачиваться арендатором или пользователем. Площадь земель сельскохозяйственного назначения, арендуемых для производства сельскохозяйственной продукции, не ограничивается.

Органы местного самоуправления по заявлению собственника могут выкупить его земельную долю в целях пополнения фонда перераспределения земель и передачи (продажи) юридическим лицам и гражданам РФ. Порядок и условия выкупа устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ.

Специалисты сельскохозяйственных органов, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ, а также лица проработавшие в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных организациях не менее пяти лет, могут получать земельные участки в собственность бесплатно для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства на условиях, предусмотренных для сельских товаропроизводителей. При передаче сельскохозяйственных угодий в собственность гражданам и юридическим лицам им бесплатно передаются земельные участки, занятые кустарником, мелколесьем и другими несельскохозяйственными угодьями, расположенные между участками продуктивных земель в границах отводимого земельного массива.

Земельные угодья, выбывшие из сельскохозяйственного оборота, передаются бесплатно гражданам и юридическим лицам для производства сельскохозяйственной продукции при условии финансирования не менее 50% стоимости работ по освоению земель. Невостребованные земельные доли, передаются сельскохозяйственным организациям, которые используют их в течение трех лет. Если в течение этого времени собственник земельной доли не подал заявление на получение свидетельства на право собственности на земельную долю и не принял решения об использовании земельной доли, она остается в пользовании сельскохозяйственной организации еще на три года.

Органы исполнительной власти субъектов РФ совместно с Комитетом РФ по земельным ресурсам и землеустройству проводят землеустроительные работы, связанные с компактным размещением земельных участков сельскохозяйственных организаций и личных подсобных хозяйств с целью их добровольного кооперирования в сфере производства, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции.

**Структура землепользования.** Ныне действующий Земельный Кодекс предусматривает следующие основные категории землепользования:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий (природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения);
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

**Состав земель** – совокупность используемых в статистической практике показателей земель по их состоянию, назначению и использованию.

Выделяют земли в государственной (федеральной или субъектов Федерации), муниципальной и частной собственности. Размеры земель учитываются в разрезе от-

дельных групп землепользователей – сельскохозяйственных предприятий (по их типам и формам), предприятий промышленности, лесохозяйственных и водохозяйственных организаций, хозяйств населения, включая садовые и огородные кооперативы.

Особо учитываются размеры и состав орошаемых и осушаемых (мелиорированных) земель. При оценке состояния отдельных видов угодий, прежде всего в сельском хозяйстве, выделяют эрозированные, закустаренные, засоренные, закисленные, засоренные камнями, экологически неблагополучные и другие земли.

Наиболее важное место в предлагаемой структуре занимают земли сельскохозяйственного назначения. Основную часть этой категории земель занимают сельскохозяйственные угодья – участки земли, используемые в сельскохозяйственном производстве. К основным категориям сельскохозяйственных угодий относятся:

- ☞ **пашня** – земли, систематически обрабатываемые и используемые для посева различных сельскохозяйственных культур;
- ☞ **многолетние насаждения**, например, сады и виноградники;
- ☞ **залежи** – пашня, не обрабатываемая длительное время;
- ☞ **сенокосы и пастбища** – луга, используемые для сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных.

Второй категорией земель являются земли населенных пунктов, находящиеся в пределах городской, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов, а также земли, переданные в ведение населенных пунктов за пределами их черты. Земли этой категории используются для строительства, а также для удовлетворения культурно-бытовых и иных нужд населения.

Высокий удельный вес в земельном фонде составляют земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, обороны и иного назначения. Состав земель этой категории очень подвижен, что связано с развитием и появлением новых видов деятельности, поэтому перечень земель данной категории является открытым.

Относительно новой категорией являются земли природоохранного, природно-заповедного, рекреационного, оздоровительного и историко-культурного назначения. Этой категории земель присущи особая правовая охрана и исключение их из хозяйственного использования.

Самой большой категорией земель по площади являются земли лесного фонда, покрытые и не покрытые лесом и предназначенные для нужд лесного хозяйства. К категории земель водного фонда относятся участки, занятые водными объектами, а также земли, выделяемые под полосы отвода, и водоохранные зоны водных объектов, обеспечивающие рациональное использование и охрану вод.

Небольшие по площади участки относятся к землям запаса, служащим резервом для предоставления земель. Эта категория включает все земли, не предоставленные в собственность, пользование, аренду, а также земли, право собственности, пользования, аренды которыми прекращено в соответствии с законодательством.

**Землеустройство** – это вид деятельности, включающий систему мероприятий, направленных на исполнение решений органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти и местного самоуправления по организации рационального использования и охране земель.

Основными задачами землеустройства в Омской области являются:

- 1) изучение земельных ресурсов с целью комплексной оценки природных ресурсов;
- 2) межевание земель с установлением границ административно-территориальных образований и земельных участков собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земли;

- 3) стимулирование рационального использования и охраны земель;
- 4) разработка комплекса мер по освоению новых земель, улучшению существующих сельскохозяйственных угодий, сохранению и повышению плодородия почв, поддержанию устойчивых природных ландшафтов;
- 5) правовое обеспечение рынка земли, прав собственности землевладения, землепользования и аренды земель.

Землеустройство включает в себя:

- ☞ аэрофотогеодезические и топографические земельно-кадастровые съемки;
- ☞ почвенное обследование;
- ☞ геоботаническое обследование;
- ☞ инвентаризацию земель;
- ☞ составление кадастровых карт земельных, почвенных и геоботанических ресурсов;
- ☞ обеспечение ведения земельного кадастра и мониторинга земель;
- ☞ перераспределение земель;
- ☞ оформление и выдачу документов, удостоверяющих право на землю;
- ☞ установление границ государственных земель федерального значения и Омской области, территорий местного самоуправления;
- ☞ внутрихозяйственное землеустройство сельскохозяйственных предприятий, организаций и крестьянских хозяйств;
- ☞ устройство территории федеральных земель, переселенческих земельных фондов, рекреационных и культурно-заповедных зон, коллективных садоводческих, огороднических товариществ;
- ☞ установление параметров использования земли и характера ограничений и обременений;
- ☞ установление и изменение на местности черты населенных пунктов;
- ☞ рекультивацию земель и др.

Проведение землеустройства является обязательным на землях всех категорий независимо от форм собственности и хозяйствования:

- 1) при установлении границ административно-территориальных образований и формировании земельного фонда области, разграничении федеральных земель, земель области, муниципальных образований, юридических лиц и граждан;
- 2) при определении плательщиков земельного налога, арендной платы и объектов налогообложения, ставок земельного налога, нормативной цены земли;
- 3) при оформлении сделок с землей (купля-продажа, наследование, дарение, залог, аренда, внесение в уставные капиталы юридических лиц и др.);
- 4) при приватизации земель и реорганизации сельскохозяйственных предприятий и организаций;
- 5) при получении ипотечного кредита, государственной поддержки сельскохозяйственных предприятий и организаций, включенных в федеральные программы по мелиорации земель;
- 6) при санации сельскохозяйственных и межхозяйственных предприятий и организаций;
- 7) при формировании земельных фондов для вынужденных переселенцев, беженцев, военнослужащих и других социальных групп населения;
- 8) при разработке областных, региональных и муниципальных схем и проектов развития и размещения производительных сил, организации земель природоохранного, природо-заповедного, оздоровительного и историко-культурного назначения;

9) при разработке генпланов, планировке, застройке, земельно-хозяйственном устройстве населенных пунктов, лесоустройстве, охотустройстве, организации государственного фонда недр;

10) при государственной регистрации данных об объектах собственности, владения, пользования и аренды земли, целевом назначении земельных участков и режиме их использования;

11) в других случаях, определенных решениями органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти и местного самоуправления Омской области.

Установленные в результате проведения работ по землеустройству целевое назначение, характер, режим использования и охраны земель, границы землепользователей, земель и земельных участков, данные по качеству земель, нормативной цене, ставкам земельного налога и другие данные проектно-изыскательских работ, являются обязательными для органов государственной власти и местного самоуправления, юридических лиц и граждан. Землеустроительные документы используются при организации управления земельными ресурсами, осуществлении сделок с землей, разрешении споров, а также и иных случаях, предусмотренных законодательством.

Государственное управление землеустройством находится в совместном ведении Российской Федерации и Омской области и осуществляется путем принятия федеральных и областных нормативных актов, утверждения основных направлений и программ по использованию и охране земельных ресурсов, финансирования и государственного контроля за использованием и охраной земель.

Специально уполномоченным органом по планированию, организации и государственному контролю за проведением землеустройства в Омской области является областной Комитет по земельным ресурсам и землеустройству. Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству и Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Омской области издадут методические инструкции по землеустройству, обязательные при землеустройстве, независимо от форм собственности и категории земель, в том числе при планировании городов и других несельскохозяйственных территорий.

Работы по землеустройству осуществляются проектно-изыскательскими, научно-исследовательскими и другими специальными подразделениями, входящими в систему Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству, а также другими организациями и лицами, получившими лицензию на проведение этих работ.

Администрация Омской области утверждает:

- ☞ ежегодные отчеты об использовании земель области;
- ☞ областные и региональные прогнозы и программы в сфере использования земель, областные схемы землеустройства;
- ☞ схемы и проекты землеустройства территорий с особым правовым режимом, установления границ административно-территориальных образований;
- ☞ схемы и проекты установления и изменения черты городов, пригородных зон, земельно-хозяйственного устройства территорий, затрагиваемых при создании крупных несельскохозяйственных объектов областного значения;
- ☞ схемы и проекты формирования и использования государственного мелиоративного фонда;
- ☞ схемы и проекты организации использования земель специального земельного фонда, предназначенного для садоводства, огородничества и животноводства жителям городов;
- ☞ материалы специального изучения и инвентаризации земель области;

☞ проекты и схемы консервации земель.

Органы местного самоуправления городов, поселков, районов, сельских округов по представлению комитетов по земельным ресурсам и землеустройству утверждают:

- ☞ ежегодные отчеты о наличии земель и их распределению по категориям, угодьям и землепользователям;
- ☞ прогнозы и программы по использованию земель территории муниципальных образований;
- ☞ схемы, проекты образования и совершенствования землепользований, землеустройства особо охраняемых территорий муниципального значения, земель специальных фондов;
- ☞ схемы, проекты земельно-хозяйственного устройства, размещения инженерных коммуникаций, создания сырьевых зон перерабатывающих предприятий, размещаемых на территории муниципальных образований;
- ☞ проекты организации использования земель, проводимые в процессе инициативных землеустроительных мероприятий.

Проекты использования земель, проводимые в процессе инициативных землеустроительных мероприятий, проходят экспертизу и утверждаются главой администрации района по представлению рай(гор)комзема.

Органы государственной власти области по представлению Комитета по земельным ресурсам и землеустройству Омской области согласовывают федеральные прогнозы использования земель; программы государственных мероприятий по землеустройству; границы; земельные фонды федерального значения.

Органы местного самоуправления городов, поселков, районов сельских округов и другие муниципальные образования согласовывают землеустроительную документацию, затрагивающую территорию муниципального образования для дальнейшего утверждения органами государственной власти области. Кроме того, органы местного самоуправления города Омска согласовывают всю землеустроительную документацию, затрагивающую территорию города, пригородную и зеленую зоны.

#### **ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ КОТОРЫХ ФОРМИРУЕТ ПРИГОРОДНУЮ ЗОНУ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

##### **Омский район**

Пушкинская, Андреевская, Ачаирская, Богословская, Дружинская, Иртышская, Калининская, Комсомольская, Красная, Лузинская, Магистральная, Морозовская, Надеждинская, Новомская, Новотроицкая, Петровская, Покровская, Розовская, Ростовкинская, Троицкая, Чернолучинская, Ключевская, Омская, Усть-Заостровская.

##### **Таврический район**

Ленинская, Харламовская, Сосновская.

##### **Кормиловский район**

Черниговская, Сыропятская.

##### **Марьяновский район**

Шараповская, Степнинская, Васильевская.

##### **Любинский район**

Камышловская, Любино-Малоросская, Северо-Любинская.

##### **Азовский район**

Звонаревокутская, Азовская, Сосновская, Березовская.

Собственник, владелец, пользователь земли согласовывает землеустроительные проекты, касающиеся его земель (размера, местоположения, качества, режима использования, правового статуса, ограничений использования).

Функции других организаций по согласованию землеустроительной документации:



- ☞ комитеты по земельным ресурсам и землеустройству области, городов и районов обязаны давать письменные заключения на все проектные и обследовательские работы по землеустройству;
- ☞ с управлением по архитектуре и строительству согласовываются все проектные документы на территории населенных пунктов и в пригородных зонах;
- ☞ с управлениями лесами согласовываются все проектные документы, затрагивающие земли лесного фонда;
- ☞ участие органов геологического контроля, горного надзора, санитарно-эпидемиологической службы, управления охотничьего хозяйства, курортами и др. организаций в согласовании землеустроительной документации определяются положениями о них.

Всем участникам землеустроительной деятельности, независимо от форм собственности на землю и гражданства, гарантируется обеспечение равных прав и охраняемых законом интересов при осуществлении землеустроительной деятельности, гласность в обсуждении землеустроительной документации, а также право обжалования в судебном порядке любых неправомерных действий лиц, участвующих в землеустроительном процессе.

Земельно-кадастровые, почвенные и геоботанические съемки, государственный земельный кадастр и мониторинг земель, разработка генеральных схем использования и охраны государственных земель осуществляются за счет федерального бюджета. Кадастр, мониторинг, инвентаризация, составление схемы землеустройства государственных земель Омской области ведутся за счет средств областного бюджета. Установление и изменение границ, земельно-хозяйственное устройство территорий муниципальных образований, учет и регистрация землепользователей проводятся за счет средств местных бюджетов. Инициативные землеустроительные мероприятия, включая внутрихозяйственное землеустройство, осуществляются за счет заказчиков, собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков.

При утверждении областного бюджета и бюджетов органов местного самоуправления затраты на работы по землеустройству выделяются отдельной строкой из средств, полученных от сборов земельного налога.

**Административная ответственность.** Граждане, должностные и юридические лица, допустившие нарушения закона "О землеустройстве в Омской области", подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке комиссиями Комитета по земельным ресурсам и землеустройству области и его территориальными органами, в следующих размерах:

- ☞ за нарушение порядка утверждения землеустроительной документации, а равно внесение в нее изменений без разрешения утвердившего органа, граждане - от 1 до 3, должностные лица - от 3 до 10, юридические лица - от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда;
- ☞ за отступление без надлежащего разрешения от утвержденных проектов землеустройства, граждане - от 3 до 5, должностные лица - от 5 до 20, юридические лица - от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда;
- ☞ за воспрепятствование контролю специально уполномоченным органам, осуществляющим госземконтроль за производством работ по землеустройству, физические лица - от 3 до 5, должностные лица - от 5 до 10 минимальных оплат труда;
- ☞ уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний, выданных должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, по вопросам устранения нарушений закона "О

землеустройстве в Омской области”, граждане - от 5 до 10, должностные лица - от 10 до 20, юридические лица – от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда.

Средства, поступающие от уплаты штрафов за указанные нарушения, направляются на формирование специальных денежных фондов соответствующих комитетов по земельным ресурсам и землеустройству и используются целевым назначением на организацию и проведение работ по землеустройству, выполнение земельно-кадастровых и оценочных работ.

Наложение штрафов не освобождает виновных от устранения допущенных нарушений. Предприятия, учреждения, организации и граждане обязаны возместить вред, причиненный ими в результате нарушения Закона “О землеустройстве в Омской области”.

**Государственный земельный кадастр** – систематизированный свод достоверных сведений о земле как главном средстве производства в сельской и лесной сфере. В земельном кадастре указывается имя собственника земли, дается описание общей площади, места расположения участков, их конфигурация, их качество, доходность, цена земли.

В Омской области принята и реализуется целевая **Программа обеспечения функционирования единой системы государственного земельного кадастра**. Программа предусматривает внедрение автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра, обеспечивающей реализацию земельных отношений, основанных на многообразии форм собственности на землю, ипотеки и других элементов использования земельных ресурсов. Цель этой программы заключается в создании единой информационной основы государственного земельного кадастра Омской области, которая обеспечит:

- ☞ взаимодействие с органами местного самоуправления, налоговой инспекцией, комитетом по управлению имуществом, юридическими и физическими лицами по обеспечению полноты поступления налоговых платежей за землю;
- ☞ разрешение земельных споров;
- ☞ повышение оперативности работы при оформлении правовых документов;
- ☞ создание информационной основы рынка недвижимости.

Основные задачи, стоящие перед единой системой государственного земельного кадастра:

- ☞ предоставление юридически обоснованных и достоверных данных о правах на землю и недвижимость для органов управления, судов, банков, юридических и физических лиц;
- ☞ обеспечение государственной защиты прав собственников, владельцев и пользователей земли и прочно связанной с ней недвижимости, стимулирующей к более эффективному производству и инвестициям;
- ☞ обеспечение установления и регистрации правового режима использования земельных участков (ограничения, обременения);
- ☞ информационное обеспечение сбора земельного налога и налогов на прочно связанную с ней недвижимость;
- ☞ пополнение бюджета за счет пошлин и сборов с земельных сделок и операций с недвижимостью;
- ☞ информационная поддержка функционирования рынка земли и другой недвижимости;
- ☞ определение нормативной цены недвижимости, ставок земельного налога и нормативов платежей в бюджет;

☞ учет количества и качества земли, создание банка данных о состоянии земельных ресурсов.

Информационно-кадастровое обеспечение системы государственного земельного кадастра (формирование банка данных о земле) включает в себя топографические, почвенные и другие виды съемок, материалы экономических, социальных, других обследований и работ, иных необходимых сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель с объемами работ. Сведения о пространственном, правовом, социально-экономическом положении территорий (земельных участков) предназначены для использования при предоставлении, приобретении и изъятии земель, проведении землеустройства, оценке хозяйственной деятельности, определении платежей за землю, разрешении земельных споров, осуществлении государственного земельного контроля и мониторинга.

Для организационного обеспечения программы планируется создать в областном комитете - областной кадастровый центр. В городе Омске будут созданы три кадастровых агентства и центральное кадастровое бюро. В составе всех районных и городского комитетов по земельным ресурсам и землеустройству завершить создание кадастровых бюро и агентств. В целях оперативного управления процессом земельных отношений в штаты сельских администраций рекомендовано ввести специалистов-землеустроителей, организационно подчинив их Главе сельской администрации, а технологически - председателю райкомзема. Программой предусматривается подготовка кадров и повышение их квалификации в Омском ГАУ, в СФ РосНИЦ "Земля", других научных и учебных заведениях. Планируется в 1996-2000 годы подготовить 100 специалистов.

Источниками финансирования государственной автоматизированной системы земельного кадастра являются федеральный, областной и местные бюджеты, а также собственные средства комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, которые концентрируются на бюджетных денежных фондах при соответствующих райкомземах. В денежные фонды райкомземов направится часть денежных средств, поступающих от оплаты налога за землю, возмещения потерь сельскохозяйственного производства, штрафных санкций за нарушение земельного законодательства, продажи земельных участков, оказанием платных услуг, сборов за регистрацию права на землю и прочно связанную с ней недвижимость.

Программа финансируется из средств областного бюджета. Финансирование из средств федерального и местных бюджетов определяется соглашениями между Администрацией области и соответствующими Федеральными службами, а из местных бюджетов - органами местного самоуправления путем включения затрат в соответствующие бюджеты.

## **§ 6. Плата за природопользование**

Омская область богата земельными, водными и лесными ресурсами. Остальные природные ресурсы (органоминеральные, охотничьи, рыбные и прочие) ограничены и их роль в развитии области незначительна. Поэтому Омская область может устойчиво развиваться как народнохозяйственный комплекс по двум направлениям:

1. рациональное использование имеющихся и созданных (улучшенных на основе других) природных ресурсов;
2. осуществление высокотехнологического производства на основе переработки привозного сырья.

Зависимость экономики области от привозного сырья вынуждает отрасли производства объединяться с добывающими предприятиями, создавать сложные межотраслевые

финансово-производственные объединения, влияние на управление которыми со стороны органов власти очень незначительно. Поэтому развитие области в ближайшие годы будут обеспечивать имеющиеся, но не очень разнообразные природные ресурсы, в первую очередь земельные. Все они возобновляемые, что очень важно, хотя и достаточно ограниченные. Вследствие этого устойчивое развитие области может осуществляться только на основе рационализации природопользования, главными задачами которого являются:

- ☞ сохранение и восстановление состояния природных ресурсов;
- ☞ обеспечение комфортной среды для проживающего населения;
- ☞ производственное и рекреационное потребление природных ресурсов;
- ☞ утилизации отходов жизнедеятельности.

Для рационального использования природных ресурсов, особенно при обеспечении устойчивого развития агропромышленного, лесохозяйственного комплекса, водного и охотничьего хозяйств, рекреации необходимо проведение целого ряда мероприятий, включающих:

- ☞ разработку параметров учета природных ресурсов для каждой зоны, обеспечивающих наиболее рациональное их использование;
- ☞ совершенствование законодательства области (субъект Федерации, местное самоуправление) и нормативного обеспечения использования природных ресурсов, платности природопользования;
- ☞ зонирование территории области по ограничениям и обременениям в использовании отдельных природных ресурсов и придании этому правового статуса;
- ☞ экономическое стимулирование природопользования (ценовая, налоговая, кредитная, финансовая политики) в целом по области и каждому сельскому району, городу;
- ☞ формирование экологических основ производственной и рекреационной деятельности для каждого типа ландшафта и природного ресурса и механизма их государственной поддержки;
- ☞ эффективный государственный, ведомственный и общественный контроль за состоянием и использованием природных ресурсов.

Наиболее важной в настоящее время является проблема рационализация землепользования в сельском хозяйстве. В дореформенное время, в условиях государственной собственности на землю и затратных принципов производства, возник ряд серьезных проблем в использовании земли. Увеличение объемов производства путем постоянного вовлечения в сельскохозяйственный оборот новых земель привело к освоению больших площадей низкопродуктивных земель. При этом масштабность используемых земельных площадей и отчуждение земледельцев от реального управления земельными ресурсами породили халатное к ним отношение. Применение технологий возделывания сельскохозяйственных культур без должной оценки экологических последствий привело к обесструктуриванию и переуплотнению почв, резкому падению содержания гумуса на значительных площадях.

Поэтому главной задачей реформирования сельского (да и не только сельского) хозяйства стало возрождение экономических механизмов рационального землепользования. Одним из таких механизмов является платное использование природных ресурсов при государственном контроле за состоянием и восстановлением природной среды. С одной стороны, плата за ресурсы является важным условием рынка, обеспечивающая сопоставимость результатов деятельности предприятий. С другой стороны, она выполняет роль косвенного регулятора рынка, ориентируя хозяйственников на более эффективное использование предоставленных ресурсов.

Плата за землепользование включает в себя плату за пользование природными ресурсами и плату за пользование земельными участками. Плата за природные ресурсы, в свою очередь, включает три существенно различающиеся между собой части, образующие основу взимания налогов и платежей разных видов.

1) **плата за пользование природными ресурсами** реализует право собственника ресурсов на получение части прибыли от их эксплуатации. Этот вид платы независим от финансово-хозяйственных показателей деятельности предприятий и формируется исходя из затрат на компенсацию потерь региона, вызываемых эксплуатацией природных ресурсов с учетом качества, местоположения, а также затрат на создание соответствующей инфраструктуры. При этом величина платежа может быть определена по итогам тендера (конкурса) или увязана с уровнем банковского процента.

2) **дифференциальная рента** - стоимостная оценка различий качества ресурсов, которая отражается на эффективности эксплуатации. Например, месторождение, более благоприятное по условиям залегания и содержанию полезных компонентов, эксплуатируется с большим эффектом. Получаемый эффект не зависит от вклада предприятия и уже в силу этого может быть изъят. В основе применения этого принципа лежит экономическая оценка природных ресурсов, которая осуществляется по действующим оптовым ценам или по замыкающим затратам. Существуют многочисленные разработки по оценке минеральных, земельных, водных, лесных и других видов природных ресурсов, применение которых может повысить заинтересованность предприятий в интенсификации использования природных ресурсов, внедрении новых (в том числе безотходных) технологических схем.

3) **плата на воспроизводство и охрану природных ресурсов** представляет собой оплачиваемые предприятиями расходы общества на восстановление природных ресурсов. В основе этой платы лежат экономические оценки природных ресурсов, ориентированные на расчеты потерь и финансовых средств, необходимых для восстановления, рекультивации природных ресурсов (объектов).

Последние две части платы за ресурсы носят стимулирующий характер и непосредственно связаны с ростом экономической ответственности предприятий за рациональное природопользование. Для этих же целей служат платежи или санкции за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов.

Использование земли в Российской Федерации также является платным. Формами платы являются: земельный налог, арендная плата, нормативная цена земли. Собственники земли, землевладельцы и землепользователи (кроме арендаторов), облагаются ежегодным земельным налогом. За земли, переданные в аренду, взимается арендная плата.

**Нормативная цена земли** - показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Нормативная цена земли устанавливается для покупки и выкупа земельных участков, других операций с землей, предусмотренных Земельным кодексом РСФСР, а также для получения под залог банковского кредита. Нормативная цена земли введена для экономического регулирования земельных отношений при передаче земли в собственность, установления коллективно-долевой собственности на землю, передаче по наследству, дарении и получении банковского кредита под залог земельного участка. Порядок определения нормативной цены устанавливается Правительством РФ.

Целью введения платы за землю является стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, развитие

инфраструктуры в населенных пунктах, формирование фондов финансирования этих мероприятий. Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год. Ставки земельного налога пересматриваются в связи с изменением не зависящих от пользователя земли условий хозяйствования. Управление Федерального казначейства по Омской области организует распределение средств земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков через счета территориальных органов Федерального казначейства.

**Плата за земли сельскохозяйственного назначения.** С сельскохозяйственных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств взимается только земельный налог, все остальные виды налогов по отношению к ним не применяются. На предприятия, имеющие доход от несельскохозяйственной деятельности, превышающий 25% поступлений, это положение не распространяется. Сельскохозяйственные предприятия индустриального типа (птицефабрики, тепличные комбинаты, зверосовхозы, животноводческие комплексы и др.) по перечню, утвержденному Законодательным Собранием Омской области, кроме налога на землю, уплачивают и другие налоги в установленном порядке.

Земельный налог на сельскохозяйственные угодья устанавливается с учетом состава угодий, их качества, площади и местоположения. Средние размеры земельного налога с одного гектара пашни по области и районам, доли централизации земельного налога и арендной платы в федеральный и областной бюджеты применяются согласно приложениям № 111, № 112. Минимальные ставки земельного налога за один гектар пашни и других безрентных сельскохозяйственных угодий устанавливаются в размере 300 рублей за гектар. Ставки налога на пашню в земельно-кадастровых зонах Омской области в зависимости от баллов бонитета почв<sup>37</sup> применяются согласно приложению № 113. На кормовые угодья (сенокосы и пастбища) устанавливается минимальная, не дифференцируемая ставка земельного налога в размере 300 рублей за гектар. При исчислении сумм земельного налога для плательщиков делаются коррективы с учетом следующих факторов: контурности полей и энергоемкости почв (См. приложение, табл. 3) и местоположения земельных участков (См. приложение, табл. 4).

Земельный налог за участки в границах сельских населенных пунктов и вне их черты, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокошения и выпаса скота, взимается со всей площади земельного участка по средним ставкам налога за земли сельскохозяйственного назначения. Земельный налог на участки, предоставленные в границах сельских населенных пунктов для иных целей, взимается со всей площади земельного участка в размере 5 руб. за м<sup>2</sup>. Органам местного самоуправления предоставлено право, с учетом условий размещения земельных участков, повышать ставки земельного налога не более чем в два раза.

Налог на земли городов и поселков взимается со всех предприятий, организаций, учреждений и граждан. Налог за городские (поселковые) земли устанавливается на основе средних ставок с учетом статуса, уровня социально-культурного потенциала (кроме земель сельскохозяйственного использования, занятых личным подсобным хозяйством и жилищным фондом, дачными и садовыми участками, индивидуальными и кооперативными гаражами). Средние ставки дифференцируются по местоположению и зонам градостроительной ценности органами местного самоуправления. Границы зон

<sup>37</sup> Бонитет почвы – сравнительная характеристика качества земельных угодий (в баллах) на основе почвенных обследований.

определяются в соответствии с экономической оценкой территории и генеральными планами городов.

**Коэффициенты увеличения средней ставки земельного налога за счет статуса города, развития социально-культурного потенциала**

Численность населения городов (тыс. человек)					
100-250	250-500	500-1000		1000-3000	
		в городе	в пригородной зоне	в городе	в пригородной зоне
2,2	2,3	2,4	1,9	2,6	2,2

В облагаемую налогом площадь включаются земельные участки, занятые строениями и сооружениями, а также санитарно-защитные зоны объектов, технические и другие зоны, если они не предоставлены в пользование другим юридическим лицам и гражданам. Налог за часть площади земельных участков сверх установленных норм отвода взимается в двукратном размере.

Налог на земли, занятые жилищным фондом (государственным, муниципальным, общественным, кооперативным, индивидуальным), а также личным подсобным хозяйством, дачными участками, индивидуальными и кооперативными гаражами в границах городской (поселковой) черты, взимается со всей площади земельного участка в размере 3% ставок земельного налога, установленных в городах и поселках городского типа, но не менее 10 руб. за м<sup>2</sup>.

Налог на часть площади дачных участков и индивидуальных гаражей, расположенных в городах и поселках, сверх установленных норм отвода (в пределах двойной нормы) взимается в размере 15%, а свыше двойной нормы - по полным ставкам земельного налога, установленного для городских земель. Налог за земли, используемые для садоводства, огородничества, животноводства (включая строения и сооружения) в пределах городской или поселковой черты установлен в размере 10 руб. за м<sup>2</sup>.

Налог на земли сельскохозяйственного использования в пределах городской (поселковой) черты устанавливается в двукратном размере ставок налога за сельскохозяйственные угодья аналогичного качества.

Налог на расположенные вне населенных пунктов земли промышленности (включая карьеры и территории, нарушенные производственной деятельностью) устанавливается в размере 20% от средних ставок земельного налога для поселений численностью до 20 тыс. чел.

**Средние ставки земельного налога в городах и других населенных пунктах Омской области (руб./м<sup>2</sup> в расчете на год)**

Численность населения (тыс. чел.)			
до 20	20-50	50-100	1000-3000
30	60	65	105

На земли, занятые полигонами (кроме военных) и аэродромами вне населенных пунктов, налог устанавливается в соответствии со средним размером налога за один гектар земель преобладающего на данной территории сельскохозяйственного или лесохозяйственного использования.

Налог на земли водного фонда, как покрытые, так и не покрытые водой, вне населенных пунктов, предоставленные для хозяйственной деятельности или в рекреационных целях, взимается по средним ставкам земель сельскохозяйственного назначения административного района.

Налог за земли лесного фонда устанавливается на период лесопользования с единицы площади лесов, на которых проводится заготовка древесины, и взимается в составе платы за пользование лесами в размере 5% от платы за древесину, отпускаемую на корню.

Налог за сельскохозяйственные угодья в составе лесного фонда устанавливается по тем же ставкам, что и для земель сельскохозяйственного назначения аналогичного качества.

Налог за земли лесного фонда, предоставленные в установленном порядке для рекреационных целей, определяется в размере 5% от норматива платы за древесину на этой площади с учетом увеличения ставок для курортных зон.

**Коэффициент увеличения средней ставки земельного налога в поселках и других населенных пунктах, расположенных в курортных зонах Омской области**

Курортные районы и зоны отдыха	Коэффициенты по градостроительным зонам		
	В среднем	высокой рекреационной ценности	меньшей рекреационной ценности
Курорт "Чернолустье"	2,0	2,5	1,5

От уплаты земельного налога полностью освобождаются:

- ☞ заповедники, национальные и дендрологические парки, ботанические сады;
- ☞ предприятия и граждане, занимающиеся художественными народными промыслами в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп;
- ☞ научные организации, экспериментальные и учебно-опытные хозяйства за земельные участки, используемые для научных, научно-экспериментальных, учебных целей и для испытаний сортов сельскохозяйственных и лесохозяйственных культур;
- ☞ учреждения искусства, кинематографии, образования, здравоохранения, финансируемые за счет бюджетных или профсоюзных средств (кроме курортных учреждений), детские оздоровительные учреждения, государственные органы охраны природы и памятников истории и культуры, а также религиозные объединения, на земле которых находятся здания, охраняемые государством как памятники истории и культуры;
- ☞ предприятия, учреждения, организации, а также граждане, получившие для сельскохозяйственных нужд нарушенные земли (требующие рекультивации) на первые 10 лет пользования или в целях добычи торфа, используемого на повышение плодородия почв;
- ☞ участники Великой Отечественной войны, а также граждане, на которых распространены социальные гарантии и льготы участников Великой Отечественной войны;
- ☞ инвалиды I и II групп;
- ☞ земли полосы слежения вдоль государственной границы РФ;
- ☞ земли общего пользования населенных пунктов;
- ☞ учреждения культуры, физической культуры и спорта, туризма, спортивно-оздоровительной направленности и спортивные сооружения (за исключением непрофильной деятельности);
- ☞ высшие учебные заведения, научно-исследовательские учреждения, предприятия и организации Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, государственные научные центры, а также высшие учебные заведения и научно-исследовательские учреждения министерств и ведомств РФ;
- ☞ государственные предприятия связи, акционерные общества связи, контрольный пакет акций которых принадлежит государству, обеспечивающие трансляцию государственных программ телевидения и радиовещания, а также осуществляющие деятельность в интересах обороны РФ, государственные предприятия водных путей и гидросооружений Министерства транспорта РФ, предприятия морского и речного



транспорта. В том числе за земли, покрытые водой, и искусственно созданные территории при строительстве гидротехнических сооружений, за земли, занятые федеральными автомобильными дорогами общего пользования, аэродромами, аэропортами и ремонтными заводами гражданской авиации, сооружениями и объектами аэронавигации, отнесенные к федеральной собственности;

- ☞ предприятия, научные организации и научно-исследовательские учреждения за земельные участки, непосредственно используемые для хранения материальных ценностей, заложенных в мобилизационный резерв Российской Федерации;
- ☞ земли, обеспечивающие деятельность органов государственной власти и управления, а также Министерства обороны РФ;
- ☞ санитарно-курортные и оздоровительные учреждения, учреждения отдыха, находящиеся в государственной, муниципальной и профсоюзной собственности;
- ☞ внутренние, железнодорожные и пограничные войска, войска гражданской обороны за земли, предоставленные для их размещения и постоянной деятельности;
- ☞ граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и других радиационных аварий на атомных объектах гражданского или военного назначения, а также в результате испытаний, учений и других работ, связанных с любыми видами ядерных установок;
- ☞ военнослужащие, уволенные с военной службы по достижении предельного возраста, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и имеющие общую продолжительность военной службы 20 лет и более, члены семей военнослужащих и сотрудников внутренних дел, потерявшие кормильца при исполнении служебных обязанностей;
- ☞ Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, Герои Социалистического труда и полные кавалеры орденов Славы, Трудовой Славы и "За службу Родине в Вооруженных Силах СССР";
- ☞ вдовы участников Великой Отечественной Войны;
- ☞ пенсионеры, получающие минимальную пенсию и не имеющие трудоспособных лиц в семье;
- ☞ предприятия в сфере материального производства и бытового обслуживания, в среднесписочной численности которых инвалиды составляют более 35%, либо инвалиды и пенсионеры - более 50%;
- ☞ за земли, занятые территориальными автомобильными дорогами общего пользования;
- ☞ детские дошкольные учреждения независимо от форм собственности;
- ☞ физические лица, получившие для личного подсобного хозяйства земельные участки, периодически затопляемые паводковыми или поверхностными водами;
- ☞ предприятия за земли занятые муниципальными и государственными объектами жилищно-коммунального хозяйства.
- ☞ учреждения и органы уголовно-исполнительной системы.

Граждане, впервые организующие крестьянские (фермерские) хозяйства, освобождаются от уплаты земельного налога в течение 5 лет с момента предоставления им земельных участков. Налог на землю, расположенную в полосе отвода железных дорог, взимается с предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта в размере до 25% от ставки земельного налога, установленной за сельскохозяйственные угодья согласно приложению № 111. С юридических лиц и граждан, освобожденных от уплаты земельного налога, при передаче ими земельных участков в аренду (пользование) взимается земельный налог с площади, переданной в аренду (пользование).

**Перечень объектов жилищно-коммунального хозяйства муниципальной и государственной собственности Омской области, земли под которыми не облагаются земельным налогом в пределах территорий, регламентируемых СНиПом и ГОСТом**

Муниципальные предприятия транспорта и связи.

Котельные.

Магистральные водопроводы.

Коллекторы.

Теплосети.

Линии электропередач.

Кабельные телефонные сети.

Автоматические телефонные станции.

Газопроводы.

Тепловые пункты.

Трансформаторные подстанции.

Газгольдеры.

Канализационные насосные станции.

Насосные станции водопровода.

Водозаборы.

Очистные сооружения.

Муниципальные карьеры.

Кладбища, предприятия и организации, предоставляющие ритуальные услуги населению за земли, используемые в соответствии с уставными требованиями.

Производственные базы предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

Жилой фонд.

От уплаты земельного налога на 50% освобождаются:

- 1) учреждения социальной защиты населения;
- 2) многодетные семьи;
- 3) одинокие матери;
- 4) санаторно-курортные и оздоровительные учреждения независимо от форм собственности.

Перечисленные льготы устанавливаются в пределах суммы земельного налога, находящейся в распоряжении бюджета Омской области. Органы местного самоуправления имеют право устанавливать льготы по земельному налогу в виде частичного освобождения на определенный срок, отсрочки выплаты, понижения ставки земельного налога для отдельных плательщиков в пределах суммы налога, остающейся в распоряжении органа местного самоуправления.

**Порядок уплаты земельного налога.** Основанием для установления налога и арендной платы за землю является документ, удостоверяющий право собственности, владения или пользования (аренды) земельным участком. Земельный налог, уплачиваемый юридическими лицами, исчисляется непосредственно этими лицами. За земельные участки под строениями, находящимися в раздельном пользовании нескольких юридических лиц или граждан, земельный налог начисляется отдельно каждому, пропорционально площади используемого строения. За земельные участки, предназначенные для обслуживания строения, находящегося в общей собственности нескольких юридических лиц или граждан, земельный налог исчисляется каждому из собственников соразмерно доле на эти строения.

Учет плательщиков и начисление налога производятся ежегодно по состоянию на 1 июня. Земельный налог с юридических лиц и граждан исчисляется начиная с месяца, следующего за месяцем предоставления земельного участка. Суммы налога уплачиваются равными долями не позднее 15 марта, 15 июня, 15 сентября и 15 ноября. Для колхозов, совхозов, крестьянских (фермерских) хозяйств, межхозяйственных предприятий и организаций, кооперативов и других сельскохозяйственных предприятий уплата земельного налога определяется в два срока 15 сентября и 15 ноября. В случае неуплаты

налога в установленный срок начисляется пеня в размере 0,7% от суммы недоимки за каждый день просрочки. Органы местного самоуправления с учетом местных условий могут устанавливать другие сроки уплаты налога.

Плательщики, своевременно не уплатившие земельный налог, уплачивают его не более чем за три предшествующих года. Пересмотр неправильно произведенного налогообложения допускается также не более чем за три предшествующих года.

Платежи за землю зачисляются на бюджетные счета соответствующих органов местного самоуправления:

- ☞ сельских органов местного самоуправления - за землю в пределах черты сельских населенных пунктов и другие земли, переданные в их ведение;
- ☞ поселковых, городских органов местного самоуправления - за земли в пределах поселковой, городской черты и другие земли, переданные в их ведение;
- ☞ районных органов местного самоуправления - за земли в границах района за исключением земель, переданных в ведение сельских, поселковых и городских органов местного самоуправления.

**Порядок распределения средств земельного налога.** Доля средств от земельного налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья, централизуемых в федеральный бюджет, устанавливается в размере 20% от суммы земельного налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья. Изменение этой доли производится по представлению Правительства РФ исходя из потребности в средствах на централизованно выполняемые мероприятия одновременно с утверждением федерального бюджета на предстоящий год.

На бюджетный счет Омской области централизуется часть средств, поступивших на бюджетные счета районных и городских органов местного самоуправления в порядке платы за землю. Доля средств от земельного налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья, перечисляемых районами на специальный бюджетный счет области устанавливается с учетом отчислений в федеральный бюджет. На мероприятия, централизованно выполняемые Администрацией Омской области и Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству Омской области, перечисляются не более 10% суммы средств земельного налога административного района.

Размер, условия и сроки внесения арендной платы за землю устанавливаются договором. При аренде земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, органы исполнительной власти устанавливают базовые размеры арендной платы по видам использования земель и категориям арендаторов. Арендная плата может устанавливаться как в денежной, так и в натуральной форме. Земельный налог и арендная плата учитываются в доходах и расходах бюджетов отдельной строкой и используются на следующие цели:

- 1) финансирование мероприятий по землеустройству, ведению земельного кадастра, мониторинга, охране земель и повышение их плодородия, освоению новых земель и погашение ссуд, выданных под указанные мероприятия;
- 2) инженерное и социальное обустройство территории.

Соотношение расходов средств устанавливается при утверждении бюджета Омской области и муниципальных бюджетов на очередной год. Средства, поступающие от взимания налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья, расходуются только для нужд собственников, владельцев и пользователей сельскохозяйственных земель. Неиспользованные остатки средств не изымаются и направляются по целевому назначению в следующем году.

**Налог на недвижимость** введен в действие Налоговым кодексом РФ в 1998 году. В масштабах России налог на недвижимость будет вводиться в течение продолжительно-

го времени и постепенно заменит 3 имущественных налога: на имущество предприятий, на землю и на имущество физических лиц. Федеральным законодательством предусмотрено зачисление основной части поступлений от налога на недвижимость в местные бюджеты и право органов местного самоуправления определять (в пределах установленных ограничений) налогооблагаемую базу, налоговые ставки и льготы. В перспективе объектом налогообложения должен стать единый комплекс, состоящий из земли, расположенных на ней и тесно связанных с ней сооружений. Это - объект, а базой должна станет совокупная рыночная стоимость недвижимости. Но для того, чтобы налог на недвижимость заработал, необходимы земельные кадастры, кадастры собственников имущества и эффективная система оценки недвижимости.

## § 7. Недропользование

Под недропользованием на территории Омской области понимается геологическое изучение, использование и охрана недр, использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соленых озер, а также разработку месторождений техногенного происхождения. Недра в границах территории Омской области, включая подземное пространство и полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Регулирование отношений, связанных с владением, использованием и распоряжением недрами, является предметом совместного ведения Российской Федерации и Омской области. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Регулирование отношений недропользования осуществляют:

- а) Законодательное Собрание Омской области,
- б) Глава Администрации (Губернатор) Омской области,
- в) органы местного самоуправления Омской области,
- г) территориальное подразделение федерального органа управления государственным фондом недр.

Критерии отнесения участков недр к категории областного и местного значения определяются федеральным органом управления государственным фондом недр совместно с органами государственной власти Омской области. В компетенцию Главы Администрации (Губернатора) Омской области входит:

- а) определение совместно с федеральным органом управления государственным фондом недр сроков, порядка проведения и условий конкурсов (аукционов) по каждому объекту недропользования;
- в) предоставление совместно с федеральным органом управления государственным фондом недр лицензии на право пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых;
- г) заключение договоров на условиях раздела продукции с субъектами хозяйственной деятельности при пользовании участками недр областного и местного значения;
- д) определение форм и размеров платы за пользование участками недр областного и местного значения;
- е) предоставление отсрочек или освобождение от платежей за пользование участками недр областного значения, установление скидок за разработку истощенных месторождений областного значения;
- ж) введение ограничений на пользование участками недр в случаях, если пользование создает угрозу жизни и здоровью людей, наносит ущерб хозяйственным объектам или природной среде;

В компетенцию органов местного самоуправления входит:

а) участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории;

б) предоставление лицензий совместно с территориальным подразделением федерального органа управления государственным фондом недр:

- ☞ на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых местного значения;
- ☞ на добычу подземных вод хозяйственно-питьевого назначения, эксплуатация которых оказывает влияние на гидрогеологические и экологические условия территории;
- ☞ на участки недр местного значения в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

в) введение ограничений на пользование участками недр на территории населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если пользование создает угрозу жизни и здоровью людей, наносит ущерб хозяйственным объектам и окружающей среде.

Основные направления, цели и приоритеты геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр в Омской области определяет **Региональная программа геологического изучения и использования недр**, которая включает в себя:

- ☞ перечень видов работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы;
- ☞ перечень проектных и опытно-конструкторских работ по созданию и реконструкции горнодобывающих предприятий;
- ☞ перечень мероприятий по охране и обеспечению рационального использования недр;
- ☞ перечень организаций-исполнителей работ, сроки проведения и необходимый объем финансирования;
- ☞ ожидаемые конечные результаты работ.

Условия проведения работ, установленные Программой геологического изучения и использования недр, являются обязательными для всех уровней государственной власти и местного самоуправления.

**Предоставление лицензий** на пользование недрами осуществляется путем проведения конкурсов и аукционов. Основными критериями при проведении конкурса или аукциона являются:

- ☞ научно-технический уровень программ по геологическому изучению и использованию недр;
- ☞ полнота извлечения полезных ископаемых;
- ☞ вклад в социально-экономическое развитие территории;
- ☞ эффективность природоохранных мероприятий;
- ☞ сроки реализации проекта.

Информация о конкурсах и аукционах публикуется в средствах массовой информации. При конкурсной системе победителем признается заявитель, представивший наиболее соответствующее условиям конкурса техническое решение. При аукционной системе предоставления лицензии победителем признается претендент, предложивший наибольшую плату за получение права на пользование недрами.

Предоставление лицензий на право разработки месторождений радиоактивных руд проводится по результатам специальных конкурсов, организуемых только для государственных предприятий РФ. Аукционная система предоставления лицензий в этих слу-

чаях не допускается. Собственникам или владельцам земельных участков лицензии на право добычи подземных вод для удовлетворения их потребности в воде хозяйственно-питьевого назначения выдаются без проведения конкурса.

Не требуется получение лицензии в следующих случаях:

- ☞ при добыче собственниками земельных участков для своих нужд общераспространенных полезных ископаемых на глубину до пяти метров;
- ☞ при добыче слабонапорных грунтовых вод первого водоносного горизонта для удовлетворения нужд в воде хозяйственно-питьевого назначения.

Выдача лицензии на пользование недрами осуществляется федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным подразделением. Условия недропользования согласовываются всеми органами, участвующими в лицензировании недр. По месторождениям местного значения условия лицензии согласовываются с органами местного самоуправления. При предоставлении лицензии на бесконкурсной основе все виды согласований проводятся совместно с потенциальным пользователем недр.

Пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств. К пользователям недр предъявляются требования о наличии специальной квалификации и опыта, подтвержденных государственной лицензией (свидетельством, дипломом) на проведение: геологической съемки, поисков, разведки, различных способов добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, других видов пользования недрами. Пользователь недр обязан обеспечить:

- а) соблюдение технологии ведения работ с недропользованием;
- б) соблюдение требований технических проектов, планов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь и выборочной отработки месторождений;
- в) ведение геологической, маркшейдерской и иной документации;
- г) предоставление геологической информации в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации;
- д) соблюдение стандартов, регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами;
- е) приведение нарушенных участков земли и других природных объектов в пригодное для использования состояние;
- ж) снятие, складирование и охрану плодородного слоя почвы на территории месторождения;
- з) сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые позднее могут быть использованы; ликвидацию горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию.

Пользователями недр для добычи радиоактивного сырья и захоронения радиоактивных и токсичных веществ могут быть только государственные предприятия. Основные требования по рациональному использованию и охране недр устанавливаются федеральным законом о недрах. В случае нарушения этих требований право на пользование недрами может быть ограничено или прекращено по представлению органов государственного геологического, экологического контроля, государственного горного надзора, государственного органа санэпиднадзора.

Недра предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока. На определенный срок недра предоставляются:

- а) для геологического изучения - на срок до 5 лет;

б) для добычи полезных ископаемых и в целях, не связанных с добычей - на срок до 20 лет;

в) при совмещении двух видов пользования - на срок до 25 лет.

Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, санитарно-оздоровительное и иное значение. При добыче подземных вод, полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, а также для участков недр, предоставляемых для строительства объектов, связанных с размещением вредных веществ и отходов, согласование границ землеотводов производится дополнительно с органами госсанэпиднадзора.

Главой Администрации (Губернатором) Омской области совместно с федеральным органом управления государственным фондом недр лицензии предоставляются на участки недр, содержащие следующие полезные ископаемые:

- а) углеводородное сырье: нефть, газ, газовый конденсат;
- б) уголь;
- в) цветные и редкие металлы;
- г) руды черных металлов;
- д) горно-химическое сырье;
- е) благородные металлы;
- ж) горнорудное сырье и нерудное сырье для металлургии;
- з) нерудные строительные материалы:
  - ☞ пески стекольные;
  - ☞ мергель битуминозный и для цементной промышленности;
- и) общераспространенные полезные ископаемые:
  - ☞ пески строительные - месторождения с запасами свыше 1000 тыс. м<sup>3</sup>;
  - ☞ глины кирпичные и керамзитовые - месторождения с запасами свыше 10000 тыс. м<sup>3</sup>;
  - ☞ суглинки для производства дренажных труб;
  - ☞ торф, торфовиванит, виванит, виванитовый торф месторождения, имеющие площади свыше 300 га;
  - ☞ сапропель - месторождение с запасами более 100 тыс. т;
- к) подземные пресные воды:
  - ☞ хозяйственно-питьевого назначения для водоснабжения городов с населением более 1 млн. чел.;
  - ☞ минеральные лечебные воды и другие полезные ископаемые, отнесенные к категории лечебных и являющиеся минерально-сырьевой базой курортов общероссийского и областного значения;
  - ☞ промышленные воды (теплоэнергетические и гидрометаллургические), эксплуатация которых оказывает влияние на соседние государства и области, а также два и более районов области.

Глава Администрации (Губернатор) Омской области совместно с федеральным органом управления государственным фондом недр предоставляют лицензии на право пользования недрами при строительстве подземных сооружений и коммуникаций, имеющих межрайонное, межобластное, межгосударственное, а так же стратегическое значение.

Органами местного самоуправления совместно с территориальным подразделением федерального органа управления государственным фондом недр лицензии предоставляются на пользование участками недр:

- ☞ содержащих распространенные полезные ископаемые и подземные воды;

- ☞ в целях строительства подземных сооружений и коммуникаций, прокладываемых на глубине более пяти метров от поверхности земли.

Решение о предоставлении права пользования недрами на бесконкурсной основе принимают органы, предоставляющие лицензию, при условии отсутствия других претендентов на данные участки недр. Предоставление недр на бесконкурсной основе осуществляется:

- ☞ для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, имеющих местное значение;
- ☞ для разработки притрассовых карьеров для целей строительства дорожно-транспортных объектов регионального и местного значения;
- ☞ при строительстве и эксплуатации не связанных с добычей полезных ископаемых подземных сооружений для собственных нужд владельцев земельных участков.

Собственники земельных участков имеют право по своему усмотрению осуществлять добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, на глубине до пяти метров, а также на устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения. На территории Омской области к общераспространенным полезным ископаемым относятся: песок (кроме формовочного, стекольного, для фарфорофаянсовой, огнеупорной и цементной промышленности), галька, гравий, глина (кроме огнеупорной, тугоплавкой, формовочной, бентонитовой, кислотоупорной, для фарфорофаянсовой, металлургической, лакокрасочной, цементной промышленности и каолина), суглинков (кроме цементной промышленности), гипс (кроме декоративно-поделочного, для цементной и медицинской промышленности), мергель (кроме битуминозного и для цементной промышленности), торф (на площади до 300 га), сапропель (с запасами менее 1 млн. т).

В Омской области подлежит лицензированию пользование участками недр местного значения, предоставляемыми для подземных сооружений<sup>38</sup>, не связанных с добычей полезных ископаемых:

- ☞ размещение объектов различного назначения;
- ☞ создание подземных хранилищ газа в пористых пластах;
- ☞ размещение твердых вредных веществ и отходов производства;
- ☞ искусственное пополнение запасов подземных вод;
- ☞ возврат в недра использованных или попутно извлеченных термальных подземных вод.

К объектам различного назначения, размещаемым в горных выработках всех видов и естественных полостях (пещерах), относят сооружения, требующие устойчивости к внешним воздействиям при эксплуатации:

- ☞ производства высокой точности, в т.ч. обеспечивающие научные исследования;
- ☞ объекты транспортного, энергетического назначения (линии метрополитена, путепроводы и коллекторы глубокого заложения, тоннели, электростанции различных типов, трансформаторные станции и т.д.);
- ☞ объекты оборонного и иного специального назначения, в том числе обеспечивающие научные исследования для целей обороны, защитные сооружения гражданской обороны;
- ☞ хранилища газонефтепродуктов;
- ☞ склады длительного хранения продовольственных и промышленных товаров, иной продукции и материалов;

<sup>38</sup> В горных выработках всех видов и естественных полостях (пещерах).



- ☞ распределительные холодильники;
- ☞ сооружения для хранения государственных архивов и ценной документации;
- ☞ естественные объекты и сооружения, предназначенные для организации учреждений здравоохранения, для организации туризма, отдыха и досуга людей.

Проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешаются только после заключения федерального органа управления государственным фондом недр об отсутствии полезных ископаемых под участком застройки. Застройка площадей залегания полезных ископаемых допускается только при возможности извлечения полезных ископаемых или экономической целесообразности застройки. Самовольная застройка прекращается по решению Главы Администрации (Губернатора) Омской области либо органов местного самоуправления без возмещения производственных затрат и затрат по рекультивации территории и демонтажу возведенных объектов.

Земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и использованием недр, могут изыматься во временное или постоянное пользование для государственных либо муниципальных нужд с возмещением собственникам земельных участков их стоимости.

**Информация о геологическом строении недр**, находящихся в них полезных ископаемых, об условиях их разработки, а также иных качествах и особенностях недр, содержащаяся в геологических отчетах, картах и иных материалах, может находиться в государственной собственности или собственности пользователя недр, если иное не предусмотрено лицензией на пользование недрами. Право собственности на геологическую и иную информацию о недрах охраняется в порядке, установленном законодательством для других объектов собственности.

Информация о недрах полученная за счет государственных средств является государственной собственностью и представляется пользователем недр в федеральный и территориальный фонды геологической информации для хранения и систематизации. Порядок и условия использования информации определяются федеральным органом управления государственным фондом недр. Информация о недрах полученная пользователем недр за счет собственных средств является его собственностью и представляется в федеральный и территориальный фонды геологической информации с определением условий использования, в том числе - в коммерческих целях. Должностные лица фондов геологической информации обязаны обеспечить конфиденциальность полученной информации, а также несут материальную, административную или уголовную ответственность за ее несанкционированное разглашение.

**Пользование недрами** является платным. При пользовании недрами производятся следующие виды платежей:

- ☞ сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий;
- ☞ платежи за право пользования недрами;
- ☞ отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Кроме того, пользователи недр уплачивают налоги, сборы и производят другие платежи, предусмотренные законодательством, включая плату за землю, плату за геологическую информацию о недрах. Пользователи недр могут получать скидку с платежей за разработку истощенных месторождений. Платежи за пользование недрами поступают в федеральный бюджет, областной бюджет и соответствующие местные бюджеты.

В местный бюджет поступают:

- ☞ платежи за поиски и разведку месторождений всех полезных ископаемых и платежи за добычу общераспространенных полезных ископаемых на территориях соответствующих районов и городов;

- ☞ платежи за пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- ☞ часть суммы платежей за добычу полезных ископаемых, кроме общераспространенных.

В областной бюджет и в федеральный бюджет поступает часть суммы платежей за добычу полезных ископаемых, за исключением тех, плата за которые поступает только в местные бюджеты. Платежи за добычу углеводородного сырья распределяются в следующем порядке:

- ☞ местный бюджет - 30%;
- ☞ областной бюджет - 30%;
- ☞ федеральный бюджет - 40%.

Платежи за добычу других полезных ископаемых распределяются в следующем порядке:

- ☞ местный бюджет - 50%;
- ☞ областной бюджет - 25%;
- ☞ федеральный бюджет - 25%.

Распределение платежей за добычу полезных ископаемых из уникальных месторождений и групп месторождений федерального значения между бюджетами разных уровней может устанавливаться в иных пропорциях. Платежи за пользование недрами, поступающие в областной бюджет, носят целевое назначение и направляются на воспроизводство сырьевых ресурсов Омской области. Из них часть отчислений может передаваться добывающим предприятиям, проводящим работы по геологическому изучению недр. Плата за пользование недрами может взиматься в формах:

- ☞ денежных платежей;
- ☞ части объема добытого минерального сырья или иной продукции, производимой пользователем недр;
- ☞ выполнение работ или предоставления услуг;
- ☞ зачета сумм предстоящих платежей в федеральный бюджет, в областной бюджет, местные бюджеты в качестве долевого вклада в уставный фонд создаваемого горного предприятия.

Платежи при пользовании недрами (за исключением регистрационного сбора за участие в конкурсе и сбора за выдачу лицензии) являются обязательными налогами, контроль за поступлением которых осуществляют налоговая инспекция и территориальное подразделение федерального органа управления государственным фондом недр. Глава Администрации (Губернатор) Омской области утверждает размеры стартовых платежей за право пользования недрами по объектам, подлежащим лицензированию. В случае замены денежных платежей поставками производимой продукции в лицензии указываются порядок и методы расчета этих поставок, пункты доставки и другие данные.

С пользователей недр взимаются платежи за поиски, разведку месторождений, добычу полезных ископаемых и пользование недрами в иных целях. Размеры платежей за проведение поисковых и разведочных работ, а также за добычу полезных ископаемых определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска. Эти платежи взимаются в форме разовых или регулярных взносов за единицу использованного участка недр или площади. Размеры регулярных взносов возрастают в зависимости от продолжительности работ.

Суммы платежей включаются в себестоимость добычи полезных ископаемых и определяются как доля от стоимости добытых полезных ископаемых и потерь при до-

быче, превышающих нормативы, устанавливаемые ежегодными планами горных работ. Порядок и условия взимания платежей за пользование недрами, критерии определения предельных уровней регулярных платежей определяются Правительством РФ. Конкретные размеры этих платежей устанавливаются при предоставлении лицензии на право пользования недрами. При этом платежи за добычу ископаемых со сверхнормативными потерями взимаются в увеличенном размере.

Платежи за право на разведку полезного ископаемого в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи полезного ископаемого, не взимаются. Платежи за пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе для строительства и эксплуатации подземных сооружений, взимаются в форме разовых взносов или регулярных платежей. Размеры этих платежей зависят от размеров участка недр, предоставляемого в пользование, полезных свойств недр и степени экологической опасности при их использовании. Освобождаются от платежей следующие пользователи недр:

а) собственники земельных участков, осуществляющие добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также добычу подземных вод для своих нужд посредством бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющихся источником централизованного водоснабжения;

б) пользователи недр, ведущие региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, работы по прогнозированию землетрясений, инженерно-геологические изыскания, палеонтологические, геоэкологические исследования, контроль за режимом подземных вод, иные работы, проводимые без нарушения целостности недр.

в) пользователи недр, получившие участки недр для образования особо охраняемых геологических объектов, указанных в федеральном законе о недрах.

В целях стимулирования освоения месторождений полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях или пониженного качества пользователи недр могут частично или полностью освобождаться от платежей за пользование недрами и получать отсрочки. Решение о предоставлении отсрочек или освобождения от платежей принимается органами, предоставляющими лицензии на пользование недрами. Законодательное Собрание Омской области также вправе устанавливать дополнительные освобождения отдельным категориям пользователей недр от платежей, поступающих в областной бюджет. Нормативные акты и решения органов государственной власти, создающие односторонние преимущества отдельным пользователям недр, признаются недействительными.

За пользование геологической информацией о недрах, полученной за счет государственных средств, взимается плата. Размер платы за геологическую информацию и порядок ее взимания определяется положением, утвержденным Правительством РФ. Получение сведений об участке недр иным путем, не освобождает пользователя недр от платы за геологическую информацию.

Пользователи недр, осуществляющие добычу всех видов полезных ископаемых, разведанных за счет государственных средств, производят отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Ставки этих отчислений устанавливаются федеральным законодательством в размерах, обеспечивающих необходимые затраты на воспроизводство минерально-сырьевой базы Российской Федерации, и являются едиными для всех пользователей недр, добывающих данный вид минерального сырья. Размеры отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы включают часть стоимости

первого товарного продукта, реализованного из фактически добытых полезных ископаемых. Эти отчисления производятся всеми хозяйствующими субъектами, осуществляющими добычу полезных ископаемых, в том числе подземных вод (питьевых, технических, минеральных и теплоэнергетических), независимо от формы собственности.

Часть отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы поступает в федеральный бюджет и используется для целевого финансирования работ, предусмотренных федеральными программами геологического изучения недр. Отчисления, остающиеся в распоряжении Омской области, направляются в областной бюджет для целевого финансирования геологоразведочных работ в соответствии с Программой геологического изучения и использования недр геологического изучения недр. Для этой цели в доходной и расходной частях областного бюджета предусматриваются соответствующие строки.

Территориальное подразделение федерального органа управления государственным фондом недр производит ежемесячное финансирование исполнителей работ, включенных в Областную программу геологического изучения недр, в пределах поступивших в областной бюджет сумм отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Пользователи недр, осуществляющие за счет собственных средств поиски и разведку разрабатываемых месторождений или полностью возместившие все расходы государства на поиски и разведку полезных ископаемых, освобождаются от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы не производятся при добыче трудноизвлекаемых, некондиционных, ранее списанных запасов полезных ископаемых, а также при использовании отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Решение об освобождении пользователей недр от отчислений принимается органами, предоставляющими лицензии на пользование недрами. Скидка за разработку истощенных месторождений с платежей за пользование недрами может предоставляться:

- ☞ пользователю недр, осуществляющему добычу дефицитного полезного ископаемого при низкой экономической эффективности месторождения не связанной с нарушением условий рационального использования разведанных запасов;
- ☞ пользователю недр, осуществляющему добычу полезного ископаемого из остаточных запасов пониженного качества, за исключением выборочной отработки месторождения.

Решение об установлении скидки за разработку истощенных недр и ее размерах принимается совместно органами, предоставляющими лицензию на пользование недрами.

## Приложение

**Таблица 2. Удельный вес численности рабочих и служащих Омской области в отраслях (%)**

	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
Всего по области	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Промышленность	25,2	23,3	21,9	20,8	21,1
Сельское хозяйство	18,1	17,3	17,1	15,9	14,8
Лесное хозяйство	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Транспорт	7,1	7,2	7,5	7,3	7,7
в том числе:					
- железнодорожный	2,2	2,3	2,5	2,4	2,2
- водный	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
- городской электрический	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4
- автомобильный и другие виды транспорта, погрузочно-разгрузочные и транспортно-экспедиционные организации	4,1	4,1	4,1	4,1	4,6
Связь	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5
Строительство	9,2	8,9	8,3	8,8	9,0
в том числе:					
- строительные и монтажные работы	8,1	7,3	7,3	7,7	7,5
- капитальный ремонт	0,6	1,1	0,6	0,8	1,1
- бурение	0,1	0,1	-	-	-
- проектные организации по обслуживанию строительства	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Торговля, общественное питание, МТС и сбыт, заготовки	9,8	10,1	9,6	10,0	9,5
из них:					
- общественное питание	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1
Информационно-вычислительное обслуживание	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Жилищно-коммунальное хозяйство; бытовое обслуживание населения	4,4	5,0	4,7	5,0	5,1
в том числе:					
- жилищное хозяйство	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2
- коммунальное хозяйство	1,6	2,4	2,1	2,2	2,6
- бытовое обслуживание населения	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
Здравоохранение, физкультура и спорт, социальное обеспечение	6,5	7,3	7,8	7,8	7,8
Образование	10,1	10,6	10,9	11,1	11,4
в том числе:					
- учебные заведения по подготовке кадров	2,2	2,4	2,4	2,7	2,5
- общеобразовательные школы и учреждения по воспитанию детей	7,9	8,2	8,5	8,4	8,9
Культура и искусство	1,6	1,8	1,9	1,8	1,9
Наука и научное обслуживание	1,9	1,7	1,5	1,3	1,2
из них:					
- научные и научно-исследовательские учреждения	1,0	1,1	1,0	0,8	0,9
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	0,9	1,3	1,4	1,4	1,4
Аппарат органов управления	2,1	2,8	4,0	5,5	5,1
из них:					
- аппарат органов государственного управления	1,8	1,8	1,9	2,0	1,8
- аппарат органов управления кооперативными и общественными организациями	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2

Источник: Труд в Омской области. 1997 год. Стат. сб. Омск. Облкомстат. 1998. С. 6-7.

Таблица 3. Шкала оценки технологических свойств земель

Таблица 3. Шкала оценки технологических свойств земель									
Контур- тур- ность полей, балл	Энергоемкость почв, балл								
	70	80	90	100	110	120	130	140	150
	Увеличение (+), уменьшение (-) налога, руб./га пашни								
Северная и центральная лесостепные зоны									
100	1322	1183	1051	919	786	661	522	390	264
95	1065	919	766	626	480	334	195	56	-84
90	793	633	473	313	153	-	-139	-271	-397
85	473	334	153	14	-160	-334	-522	-682	-849
80	153	-35	-216	-397	-564	-724	-926	-1120	-1322
75	-271	-487	-661	-849	-1016	-1190	-1406	-1615	-1817
70	-780	-981	-1176	-1364	-1545	-1719	-1949	-2172	-2380
Южная лесостепь									
100	1016	877	745	612	480	355	216	84	-42
95	759	612	459	320	174	28	-111	-251	-390
90	487	327	167	7	-153	-306	-445	-578	-703
85	167	28	153	-292	-466	-640	-828	-988	-1155
80	-153	-341	-522	-703	-870	-1030	-1232	-1427	-1629
Степная зона									
100	473	383	292	209	139	77	7	-84	-188
95	250	153	70	-7	-49	-139	-209	-299	-411
90	-14	-104	-181	-251	-313	-383	-466	-557	-668

Таблица 4. Шкала оценки местоположения земель

Таблица 4. Шкала оценки местоположения земель							
Эквивалентная грузоёмкость сель- хозугодий тонн/100 баллогектаров	Средневзвешенное эквивалентное расстояние внехозяйственных грузоперевозок, км						
	менее 10	10	20	30	40	50	60
	Увеличение (+), уменьшение (-) налога, руб. на 100 баллогектаров продуктивности сельхозугодий						
Северная и северная лесостепная зоны							
0,5					1065	933	786
0,6				1058	877	710	536
0,7			1114	905	689	487	285
0,8		1253	1002	752	501	264	35
0,9	1503	1190	891	599	313	42	-223
1,0	1489	1128	780	445	125	-181	-473
1,1		1065	668	292	-63	-404	-724
1,2			557	139	-251	-626	-974
1,3				-14	-438	-849	-1225
1,4					-626	-1072	-1476
Центральная лесостепь							
0,5					1482	1350	1197
0,6					1295	1128	946
0,7				1322	1107	905	696
0,8			1420	1169	919	682	445
0,9		1608	1308	1016	731	459	195
1,0		1545	1197	863	543	237	-56
1,1		1482	1086	710	355	14	-306
1,2		1420	974	557	167	-209	-557
1,3		1357	863	404	-21	-432	-807
1,4		1294	752	251	-209	-654	-1058
1,5		1232	640	97	-397	-877	-1308
Южная лесостепь							
0,5			1893	1768	1622	1489	1336
0,6			1782	1615	1434	1267	1086
0,7		1872	1670	1462	1246	1044	835
0,8		1810	1559	1308	1058	821	585
0,9	2060	1747	1448	1155	870	599	334
1,0	2046	1684	1336	1002	682	376	84
1,1	2032	1622	1225	849	494	153	-167
1,2	2018	1559	1114	696	306	-70	-418
1,3	2004	1496	1002	543	118	-292	-668
1,4	1990	1434	891	390	-70	-515	-919
1,5	1977	1371	780	237	-258	-738	-1169
1,6		1308	668	84	-445	-960	-1420
более 1,6			557	-70	-633	-1183	-1670
Степная зона							
0,5						1907	1754
0,6						1684	1503
0,7						1462	1253
0,8	2492	2227	1977	1726	1476	1239	1002
0,9	2478	2164	1865	1573	1288	1016	752
1,0	2464	2102	1754	1420	1100	793	501
1,1	2450	2039	1643	1267	912	571	251
1,2	2436	1977	1531	1114	724	348	-
1,3	2422	1914	1420	960	536	125	-251
1,4	2408	1851	1308	807	348	-97	-501
1,5	2394	1788	1197	654	160	-320	-752

**Таблица 5. Суммы налога на сельскохозяйственные угодья по районам и централизации налога на бюджетный счет области (без земель, подведомственных сельским администрациям) в 1994 году**

Район	Земельный налог, млн. руб.	Централизация налога на бюджетный счет области	
		процент	млн. руб.
<b>Северная зона</b>			
По зоне	110,0	10	11,0
<b>Северная лесостепь</b>			
По зоне	285,1	10	28,5
<b>Центральная лесостепь</b>			
1. Называевский	95,0	10	9,5
2. Любинский	236,5	30	71,0
3. Тюкалинский	72,4	10	7,2
4. Саргатский	61,7	10	6,2
5. Горьковский	56,2	10	5,8
6. Нижнеомский	68,7	10	6,9
По зоне	592,5	18	106,6
<b>Южная лесостепь</b>			
1. Исилькульский	245,5	30	73,6
2. Москаленский	257,8	30	77,3
3. Марьяновский	190,8	30	57,2
4. Азовский	99,8	30	29,9
5. Омский	209,2	30	62,8
6. Кормиловский	138,1	30	41,4
7. Калачинский	280,8	30	86,9
8. Оконешниковский	133,3	30	40,0
По зоне	1564,3	30	469,1
<b>Степная зона</b>			
1. Полтавский	464,1	30	139,2
2. Щербакульский	260,1	30	78,0
3. Одесский	378,8	30	113,6
4. Таврический	211,8	30	63,5
5. Павлоградский	208,0	30	62,4
6. Русско-Полянский	272,2	30	81,7
7. Нововаршавский	260,9	30	84,3
8. Черлакский	371,7	30	111,5
По зоне	2447,6	30	734,2
<b>По области</b>	<b>4999,5</b>	<b>27</b>	<b>1349,4</b>



**Библиографический список:**

1. Агеев Ш.Р., Васильев Н.М., Катырин С.Н. Страхование: теория, практика и зарубежный опыт. – М.: “Экспертное бюро-М”, 1998. – 376 с.
2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. – 672 с.
3. Баринов В.Т. Муниципальные облигации. Выпуск и размещение. – М.: Рус. деловая лит., 1997. – 160 с.
4. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н.Азрилияна. - М.: Институт новой экономики, 1997. - 864 с.
5. Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии: 1997. М.: Всемирный Банк; Агентство экон. информ. “Прайм-ТАСС”, 1998. – 305 с.
6. Гребцова В.Е. Экономическая и социальная география России: основы теории и практики: Учебное пособие для вузов. - Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. – 288 с.
7. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 248 с.
8. Жилищная экономика. / Под ред. Г.Поляковского. - М.: Дело, 1996. - 224 с.
9. Занадворнов В.С., Занадворнова А.В. Экономика города: Учебное пособие. - М.: ИЧП “Издательство Магистр”, 1998. - 272 с.
10. Косалс Л.Я., Рывкина Р.В. Социология перехода к рынку в России. - М.: Эдиториал УРСС, 1998. - 368 с.
11. Курс экономики: учебник / Под ред. Б.А.Райзберга. - М.: ИНФРА-М, 1997. - 720 с.
12. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – 263 с.
13. О ходе экономических реформ в Омской области в январе-марте 1998 года.: Бюллетень. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 65 с.
14. Основные показатели, характеризующие социальное положение г. Омска в январе-июне 1998 года.: Стат. бюллетень. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 45 с.
15. Региональная экономика: Учебник для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. - 472 с.
16. Регионы России // CD-ROM – М.: Гарант-парк, 1998.
17. Социально-экономический мониторинг регионов Западной Сибири за период январь-июнь 1998 года. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 18 с.
18. Социально-экономическое положение г. Омска за январь-июнь 1998 года. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 81 с.
19. Социально-экономическое положение Омской области за январь-октябрь 1998 года Стат. бюллетень. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 146 с.
20. Строков В.А. Концепции национальной рыночной экономики. - М.: ПКФ “Хорс”, 1997. - 151 с.
21. Строков В.А. Экономический механизм предпринимательской деятельности. - М.: АО “Солид”, 1996. - 144 с.
22. Труд в Омской области. 1997 год.: Статист. сб. - Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 20 с.
23. Управление государственной собственностью: Учебник / Под ред. В.И.Кошкина, В.М.Шупыро. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 496 с.
24. Фильев В.И. Социальное страхование в России и зарубежных странах / Практическое пособие. – М.: ЗАО “Бизнес-школа “Интел-синтез”, 1997. – 176 с.

25. Численность и средняя заработная плата работников Омской области за январь-июнь 1998 г.: Статистический бюллетень. Омск: Омскоблкомстат, 1998. – 32 с.
26. Шнипер Р.И. Регион: экономические методы управления. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1991. – 320 с.